HOUSE OF COMMONS
CANADA

DISPUTE SETTLEMENT IN THE NAFTA: FIXING AN AGREEMENT UNDER SIEGE

Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade

Bernard Patry, M.P.
Chair

Subcommittee on International Trade,
Trade Disputes and Investment

John Cannis, M.P.
Chair

May 2005

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

105-05585/

DISPUTE SETTLEMENT IN THE NAFTA: FIXING AN AGREEMENT UNDER SIEGE

Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade

Bernard Patry, M.P.
Chair

Subcommittee on International Trade,
Trade Disputes and Investment

John Cannis, M.P.
Chair

May 2005

STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

CHAIR

Bernard Patry

VICE-CHAIRS

Francine Lalonde

Kevin Sorenson

MEMBERS

Hon. Maurizo Bevilacqua

Stockwell Day

Hon. Lawrence MacAuley

Alexa McDonough

Hon. Dan McTeague

Ted Menzies

Pierre A. Paquette

Beth Phinney

Belinda Stronach

CLERK OF THE COMMITTEE

Andrew Bartholomew Chaplin

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
LIBRARY OF PARLIAMENT

James Lee
Gerry Schmitz
Marcus Pistor

SUBCOMMITTEE ON INTERNATIONAL TRADE, TRADE DISPUTES AND INVESTEMNT OF THE HOUSE OF COMMONS

CHAIR

John Cannis

VICE-CHAIR

Ted Menzies

MEMBERS

Mark Eyking
Marlene Jennings
Peter Julian
Pierre A. Paquette
Belinda Stronach

OTHER MEMBERS OF PARLIAMENT PARTICIPATING IN THIS STUDY

Rick Casson
Paul Crête
Johanne Deschamps
John Duncan
Gary Lunn
Lynn Myers
Deepak Obhrai

CLERK OF THE COMMITTEE

Eugene Morawski

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE LIBRARY OF PARLIAMENT

Peter Berg
Michael Holden
Blayne Haggart

THE STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

has the honour to present its

NINTH REPORT

In accordance with its mandate under Standing Order 108(1), your committee established a subcommittee and assigned it the responsibility of examining Canada-U.S. Trade Issues.

The subcommittee submitted its First Report to the Committee.

Your committee adopted the report, which reads as follows:

TABLE OF CONTENTS

DISPUTE SETTLEMENT IN THE NAFTA: FIXING AN AGREEMENT UNDER SIEGE 1

BACKGROUND 3

A. History 3

B. What Is Chapter 19? 4

C. The Usefulness of Chapter 19 6

D. American Reaction to Canadian Successes Under Chapter 19 6

ADDRESSING THE FLAWS IN CHAPTER 19 8

A. Chapter 19 as a Tool for Protectionism and Harassment 8

B. Panels' Inability to Set Precedents 9

C. Lack of Respect for Timelines 10

D. Use of the Extraordinary Challenge Committee 12

E. Lack of Institutional Infrastructure and Underfunding 13

F. Panel Bias and Selection 14

G. American Trade Remedy Law 15

1. Section 129 of the U.S. *Uruguay Round Agreements Act* 15

2. American Antidumping Rules and Investigations 16

MAKING THE NAFTA WORK FOR CANADA 16

A. Making Use Of Article 1903 17

B. Challenges Under the NAFTA: Article 1905 17

C. Chapter 20 Consultations: "Visible and Persuasive" 18

1. Making the Problem Visible 18

2. Retaliation 19

D. Support for Canadian Businesses 20

E. Mobilize Public Support 21

F. Remembering Mexico 23

G. Greater Cooperation to Avoid Disputes 24

THE RETURN OF SOFTWOOD LUMBER DUTIES AND THE BYRD AMENDMENT 24

CONCLUSION 26

LIST OF RECOMMENDATIONS 29

APPENDIX A — LIST OF WITNESSES 33

APPENDIX B — LIST OF BRIEFS 35

REQUEST OF GOVERNMENT RESPONSE 37

MINUTES OF PROCEEDINGS 39

DISPUTE SETTLEMENT IN THE NAFTA: FIXING AN AGREEMENT UNDER SIEGE

Canada is fast approaching a moment of truth in its economic relationship with the United States. The current phase of the two-decades-old softwood lumber dispute, known as Softwood IV, has exposed severe institutional flaws in the North American Free Trade Agreement's (NAFTA) Chapter 19 dispute settlement mechanism. It has also revealed the high level of American antipathy towards Chapter 19, which threatens the ability of the NAFTA to guarantee Canadian access to the U.S. market.

A properly functioning Chapter 19 is supposed to ensure that each country is applying properly its own trade remedy laws, respecting due legal process and complying with NAFTA panel decisions. Intractable trade disputes, such as the one over softwood lumber, put enormous pressure on dispute settlement mechanisms in trade agreements because the parties involved are sovereign countries. Under the NAFTA, if the U.S. chooses not to comply with a panel decision, then all that Canada can do is withdraw NAFTA benefits. Canada cannot force U.S. compliance.

The problems with Chapter 19 that the softwood lumber case has brought to the fore, and that form the basis of this report, are not unique to that dispute. Dr. Elliott Feldman (Baker & Hostetler LLP) told the Subcommittee that he has seen similar U.S. delaying and pressure tactics in other cases, such as a magnesium case he has been litigating since 1991. While the Subcommittee believes that the federal government should continue to prosecute the softwood lumber case through Chapter 19, we note that even a successful conclusion to this case does not negate the need to fix Chapter 19.

Given the political reality that the United States will not abandon its trade remedy laws in the foreseeable future, a Chapter 19 that works is absolutely crucial for the protection of Canadian businesses, prosperity and, ultimately, sovereignty. A binational dispute-settlement process on antidumping (AD) and countervailing duties (CVD) was the bare minimum Canada would accept in the negotiations for the original Canada-United States Free Trade Agreement (FTA); without this process — without Chapter 19 — Canada would not have signed the FTA. It is the dispute-settlement processes of the NAFTA, of which Chapter 19 is the most important, that are supposed to guarantee secure Canadian access to the U.S. market.

At the beginning of our hearings, International Trade Minister Jim Peterson told the Subcommittee that the federal government was aware of the problems being caused by Chapter 19:

> The Prime Minister has already stated that NAFTA's Chapter 19 is causing many problems. There is no end to the challenge proceedings brought against our producers. The Prime Minister would like to obtain some kind of certainty in this respect. We are going to try to settle these things, and your (sub)committee's suggestions would be appreciated.

Apart from the Minister, this Subcommittee has heard strong testimony from trade negotiators, other senior trade officials, business groups and trade lawyers regarding the problems with Chapter 19 and, importantly, how Canada can work to fix them. They told us that doing so will be difficult: any effort to make Chapter 19 work more effectively must take into account American resistance to change and Mexican opinions. Should the United States continue to violate the NAFTA, particularly in its refusal to return over $4 billion in softwood lumber duties if the Chapter 19 process eventually rules against the U.S., Canada will also have to consider retaliation, which risks negatively affecting Canadian groups.

This Subcommittee, however, is convinced that the perils of action are outweighed by those of inaction. We believe to avoid addressing the problems with Chapter 19 for the sake of avoiding a confrontation with the United States would be to invite continued U.S. harassment and a meaningful reduction in our sovereignty and economic prosperity.

Witnesses told the Subcommittee that, to date, the federal government has neglected to fully use the tools available to it in the NAFTA. Carl Grenier (Executive Vice-President, Free Trade Lumber Council) characterized the government's response to the "assault on Chapter 19" as "less than aggressive, frequently acquiescing." Rick Paskal (Chairman, Canadian Cattlemen for Fair Trade) remarked: "The problem with this country is that we don't want to act on the trade rules we have when we're in a position to act on them. We must take a more aggressive stance for our trade rights in this country."

The Subcommittee notes that Canada and the United States have designated two senior officials to explore ideas on how to resolve problems in Chapter 19. While such actions are to be commended, we believe that more must be done. Specifically, we believe that it is time for Canada to assert its rights under the NAFTA, an agreement signed in good faith by the governments of Canada, Mexico and the United States. We caution, however, against lashing out at the United States simply from a sense of being wronged. This is not about retribution, but about protecting the NAFTA and Canada's interests. As Simon V. Potter (Partner, McCarthy Tétrault LLP) put it, "Let's get tough, but we must get tough in a principled and chosen and surgical way."

In this report, we offer recommendations regarding both what needs to be fixed, and how the federal government should make its voice heard. Most importantly, the Subcommittee recommends:

Recommendation 1:

That the federal government move beyond informal consultations with the United States on NAFTA trade dispute settlement matters, and actively and formally engage the United States to the extent necessary, but particularly through the use of the NAFTA's Chapter 20 (see Recommendation 12), to ensure that the original intent of Chapter 19, and thus the NAFTA, is respected.

Despite the very serious problems with Chapter 19 that must be addressed quickly, we note that Canadians and Americans enjoy mostly harmonious economic relationships and that trade has been a source of mutual strength for both countries. As Mr. Potter, noted, the Canada-U.S. border:

> ... is a mutual enterprise. We are each other's largest trading partner, and both countries benefit from that two-way flow, that two-way easy flow. A very high percentage of our trade flows across the border with nearly no impediment whatsoever, and we should be happy about that.

We therefore hope that this report will be taken as a constructive contribution to the strengthening of our bilateral relationship.

BACKGROUND

A. History

Canadian prosperity is tied largely to the United States: fully one-third of everything Canada produces is bought by Americans. Secure access to this market is thus a longstanding Canadian policy objective. It was this desire for guaranteed access to the U.S. market — specifically, the desire to avoid harassment under U.S. trade remedy law — that led to the negotiations toward the FTA in the 1980s.

Originally, as Prof. Donald McRae (Hyman Soloway Professor of Business and Trade Law, University of Ottawa) reminded the Subcommittee, Canada's objective in the free trade negotiations was a complete exemption from U.S. trade remedy law; talks, in fact, broke down over this point, and it was only high-level political involvement from Ottawa that saved the negotiations. In the end, Prof. McRae remarked, "One might argue it (Canada) got very little, and the very little was Chapter 19." According to Mr. Potter, "The Chapter 19 solution was a compromise to patch things together so that a free trade agreement could happen." As Mr. Paul Perkins (Vice-President, Policy & Planning, Weyerhaeuser Company) told the Subcommittee, "It is questionable whether Canada would have entered into the FTA without U.S. agreement to a binding binational dispute resolution process."

While Chapter 19, by any measure, fell significantly short of the original goal of a full exemption from U.S. trade remedy law, it nonetheless is, in the words of Dr. Feldman, "the heart of the negotiated free trade agreement, and its most creative novelty. ... With the extension of Chapter 19 to Mexico, there is nothing like this feature in any relationship, treaty, agreement or arrangement the United States has with any other country."

B. What Is Chapter 19?

Chapter 19's innovative nature stems from the fact that, instead of applying international standards, it requires only that each country properly implement its existing trade remedy laws, while at the same time allowing binational panels staffed by trade law experts to judge whether this was being done.

Chapter 19 is designed to handle disputes over anti-dumping (AD)[1] and countervailing duty (CVD)[2] among the NAFTA partners in a timely manner. By volume, it is the most active dispute-settlement process in the NAFTA, accounting for over 80% of total NAFTA trade disputes,[3] including the ongoing softwood lumber dispute.

Before the FTA/NAFTA, Canadian companies had the option of appealing AD/CVD cases through the American legal system or using the General Agreement on Tariffs and Trade's (GATT) dispute settlement mechanism. Pursuing disputes through the American legal system was time-consuming and fraught with the perception that U.S. domestic courts and agencies were not treating Canadian businesses fairly. For its part, the GATT mechanism was much weaker than its successor in the World Trade Organization, and its decisions could be blocked.

Chapter 19 cases are heard by binational panels comprised of trade specialists from the two countries involved in the dispute. The panels are limited to

---

1 Anti-dumping actions are taken against individual firms who are determined to be selling goods in foreign markets at prices below "normal value." In the United States, the Department of Commerce (DOC) is responsible for investigating potential cases of anti-dumping. The DOC determines dumping margins by comparing the price at which the subject goods are sold in the United States ("export price") with the "normal value" of the goods in Canada (the price at which comparable sales of the subject goods are made in the home market).

2 A countervailing duty (CVD) is imposed to protect an industry from injury caused by government-subsidized imports from other countries. The importing country must prove both that the imported goods have been subsidized and that such subsidized imports are causing material injury or are threatening to cause injury to the domestic industry. If these two conditions are met, a CVD equal to the amount of the subsidy is imposed upon the imports of the subsidized merchandise. In the United States, the DOC is responsible for conducting CVD investigations, while the U.S. International Trade Commission (ITC) is responsible for determining whether the U.S. industry producing the like goods has been materially injured, or threatened with material injury.

3 The other three dispute-settlement mechanisms are Chapter 11 (investment), Chapter 14 (financial services) and Chapter 20 (general interpretation of the agreement).

reviewing the application of domestic laws; they do not create or amend laws, and panel decisions cannot be used as precedents in subsequent Chapter 19 cases.

Under Chapter 19, a country can examine:

- the methodology behind the calculation of AD/CVD duties;
- findings of injury (or the threat of injury), which is necessary for AD/CVD to be imposed; and/or
- whether changes to a country's domestic AD/CVD laws are NAFTA-consistent.

Panels are empowered either to uphold the AD/CVD determinations or finding of injury or to remand the decision back to the government that made the determination; in doing so, they may describe where and how the country erred in making its final determination and provide instructions on how to correct the error.

A Chapter 19 panel must be requested within 30 days of a final (not preliminary) determination of AD/CVD, even though the United States imposes interim duties based on its preliminary rulings; effectively, affected companies must pay duties for almost a year before the panel process can even begin.

Panels are composed of five people, selected from a roster of at least 25 candidates from each country, a majority of whom must be practicing or retired lawyers or judges. Each country selects two panellists; these four then select the fifth. Countries have 30 days to select their four panel members; the panellists have a further 25 days to select the fifth. Each country may also block the appointment of up to four of the other's selected panellists.

In theory, Chapter 19 panels are supposed to render a final decision within 315 days of the request for the panel. In practice, if the panel remands a final determination, the process can take much longer. A country must be given time to comply with the remand, which the panel then reviews to ensure that its instructions were followed. This process can be repeated if the panel is not satisfied.

Beyond this timeline, a panel decision can be appealed to an extraordinary challenge committee (ECC). This can only happen in cases where it is alleged that:

- the panel seriously departed from a fundamental rule of procedure;
- panel members were guilty of conflict of interest or other misconduct; and/or

- the panel clearly exceeded its powers, to the point that the integrity of the entire binational panel review process was threatened.

The United States has been the only party to invoke an ECC; it has done so seven times, four involving Canada. No extraordinary challenge of a NAFTA panel has ever succeeded.

C. The Usefulness of Chapter 19

Early on, Chapter 19 was a clear improvement on the existing system: cases were settled more quickly and Canadians fared better than they had under the American legal system. According to Mr. Potter, "It used to be that only 20% or so of cases against Canada would result in judicial review, and once Chapter 19 came in, that figure went up to 50%. Not only that, only one-third of the 20% succeeded in Canada's favour, but about two-thirds of the 50% succeeded in Canada's favour one way or the other, either reducing the duty or erasing it." From 1989 to 1994, Mr. Grenier noted, "Binational panel reviews were faster, cheaper, and fairer than appeals to the U.S. Court of International Trade."

Witnesses from the softwood lumber industry, which has probably had more experience with Canada-U.S. trade disputes than any other, called Chapter 19, in the words of Mr. Perkins, "invaluable to the Canadian lumber industry in defending against American trade attacks on our industry." Keith Mitchell (Legal Counsel, B.C. Lumber Trade Council) remarked that "Many Canadian litigants will tell you their experiences in the U.S. court systems have not been friendly to foreign exporters so we are supportive of Chapter 19 and supportive of the Free Trade Agreement and its successors. We believe it lays the groundwork for continental market development, which both countries thought was the positive outcome of NAFTA, and which we support."

Prof. McRae, who has served on Chapter 19 panels, told the Subcommittee that the process continues to be characterized by "collegial decision making" and has had a positive, "perceptible impact on the process of applying anti-dumping and countervailing duty law in all of the three countries."

D. American Reaction to Canadian Successes Under Chapter 19

Canada's earlier Chapter 19 success did not go unnoticed in the U.S., where, said Dr. Feldman, "U.S. private interests believe they would have fared better in U.S. courts." As a result, he added, "the United States has refused to negotiate anything like it with anyone else and regrets having negotiated it with Canada and having extended it to Mexico." Instead, "(t)he United States, therefore, wants to destroy Chapter 19 and has been trying to do so for the last ten years."

Furthermore, according to Mr. Perkins, "The centrality of Chapter 19 to NAFTA means that an attack on Chapter 19 is, in turn, a collateral attack on NAFTA itself."

According to witnesses, the United States has spent much of the past decade trying to undermine Chapter 19 in what Mr. Grenier called a "scorched earth" policy. Dr. Feldman remarked that Chapter 19 allows Canada to deal with the United States as a sovereign equal, though "(t)he United States, for its part, continues to seize every opportunity to diminish Canada's economic and political independence, and it understands the obstacle Chapter 19 represents" to this end.

Protectionist pressures in the United States also play a role. In the case of the Canadian Wheat Board, Victor Jarjour (Vice-President, Strategic Planning and Corporate Policy, Canadian Wheat Board) told the Subcommittee that Canada-U.S. trade disputes "are rooted in protectionist sentiment and motivated by political agendas. They reflect the lack of spirit of free trade, and in particular, a certain American constituency, which seems to be based primarily in North Dakota, has ensured that its politicians make careers on protectionist sentiment."

Witnesses told the Subcommittee that the United States is using several tactics that have undermined and delayed panel work and decisions, increasing the amount of time the government and Canadian businesses spend in litigation and reducing the benefit of legal victories. The result has been increasing pressure on Canada to give in to U.S. demands. According to Mr. Grenier, the United States has been "pursuing a coherent and long-term strategy to limit the impact of (Canadian) victories and to prevent their repetition and continuation." He noted that under the FTA, the United States attacked the substance of Chapter 19, including arguing

> ... for increased deference to agencies; easier legal tests to find and countervail subsidies; and limited binational panel scope, particularly by restricting decisions to specific panel adjudication, reaching not even an administrative review from an investigation or a subsequent administrative review from an earlier one. Such restrictions were designed to force Canada to litigate the same programs, even dealing with the same merchandise repeatedly, notwithstanding final panel decisions and final determination on remand.

According to Mr. Grenier, "Since the extension of Chapter 19 in NAFTA from 1995 to the present date, the United States has redoubled and varied its efforts to take back what it regrets having given, even in compromise." These actions include:

- trying "to destroy Chapter 19 institutionally by financially starving the secretariat;
- underpaying panellists and delaying those payments;

- moving away from the appointment of international trade experts to these panels;
- politicizing panels by making rosters dependent upon congressional approval;
- changing the rules for extraordinary challenges;
- attacking directly the standard of review;
- impugning the integrity of Canadian and American panellists;
- ignoring rules and deadlines for the formation of panels and the filling of panel vacancies;
- abusing pre-emptory challenges; (and)
- rewriting trade laws."

As a result, said Mr. Potter, while Chapter 19 is still having some positive effects, "including the fact our administrative agencies on both sides of the border do a better job explaining what it is they're doing and being transparent," the benefits of Chapter 19 to Canada are being steadily eroded and "the perception of bias ... and the perception of slowness" have returned.

ADDRESSING THE FLAWS IN CHAPTER 19

Witnesses were remarkably consistent in their criticisms, both of Chapter 19 and of what they saw as American exploitation of the letter of the NAFTA to violate the treaty's spirit. We now turn to their specific concerns.

A. Chapter 19 as a Tool for Protectionism and Harassment

One of the main flaws in Chapter 19 is that cases can be triggered automatically by complaints from private-sector actors, at relatively little cost to themselves. As Bob Friesen (President, Canadian Federation of Agriculture) noted, in the U.S. "when an organization decides to initiate trade action, they simply bring it in front of their Department of Commerce and the International Trade Commission. After the specific departments have decided that in fact they are going to go ahead with trade action, no further costs are incurred by the original organization. From then on, the costs are covered by the state." To illustrate the problem, Mr. Friesen told the Subcommittee:

> A few years ago I was at a NAFTA farm leaders' meeting and I talked to a gentleman from NPPC (National Pork Producers Council). He informed me that they were planning to do some sort of action against Canadian hogs.

> They hadn't quite figured out yet what their justification would be. I asked him why he would even want to initiate trade action, and he said for no other reason than that the Canadian industry had expanded and theirs had remained static.

Furthermore, the benefits to even a temporary AD/CVD finding can be substantial for complainants, who stand to benefit from reduced competition if AD/CVD penalties are imposed on their Canadian competitors, to say nothing of the duties they stand to collect under the illegal Byrd Amendment, which we discuss below.

There are also no penalties or incentives against the filing of frivolous lawsuits (beyond the direct cost of doing so), such as having to pay a deposit or costs should the complaining party lose. While requiring parties to pay costs should they lose a case or bring a frivolous case before the NAFTA would be an appropriate way to discourage frivolous complaints, Mr. Potter suggested that current procedures in Canadian and American law already require a justification for moving a case forward, and filing a complaint is already costly. He was also pessimistic about the political reality of fining initiators of frivolous complaints: "I don't hold out much hope of having countries agree to punish people whose complaints are found to be frivolous even if those complaints make it through, for example, the CBSA (Canada Border Services Agency)."

Neither did Sandra Marsden (Member, Board of Directors, Canadian Agri-Food Trade Alliance), who commented, "Concerning the legal costs going to the winning party, if we were the winning party, that would be great. I'm not sure whether that could be negotiated with the Americans." Instead she and Mr. Jarjour recommended that the federal government focus on, in Mr. Jarjour's words, "raising the bar concerning how these trade remedy mechanisms can be triggered … ."

The Subcommittee therefore recommends:

Recommendation 2:

That the Government of Canada work with its NAFTA counterparts to develop criteria to restrict the introduction of trade remedy challenges under Chapter 19 that are frivolous and/or without merit.

B. Panels' Inability to Set Precedents

Chapter 19 cases do not create precedents, meaning every case is tried in isolation. The American refusal to carry over a principle of collateral estoppel — meaning that once a court decides an issue of fact or law necessary to

its judgment, that decision may preclude relitigation of the issue — means that the same case can be tried over and over again.

For example, Mr. Potter described a Canada-U.S. dispute involving pork from the early 1990s, in which "every time a binational panel said that such-and-such a methodology was not on, America just waited until the next administrative review and did it again, so it had to be challenged all over again." Mrs. Elaine Feldman (Associate Assistant Deputy Minister, Trade Policy and Negotiations, Department of International Trade), referring to the dispute over softwood lumber, remarked that "nothing would prevent the United States from launching future cases after existing cases have concluded."

The Subcommittee agrees with witnesses that the lack of Chapter 19 panels' ability to set precedents is a key weakness in the dispute-settlement process, while noting that there is likely a limit to how far the United States will go to address this issue. One possible solution was suggested by Mr. Potter, who recommended that instead of pushing for NAFTA panels to create precedents that would affect all cases, Canada could argue for having "some precedent in at least one case. If we're talking about pork or swine or lumber, within pork or swine or lumber one binational panel's ruling should have some precedent value over another binational panel's ruling for that product in that case, and at least get that. I would say to aim low."

We recommend:

Recommendation 3:

That the federal government collaborate with the United States and Mexico to give Chapter 19 panel rulings precedent value over subsequent panel rulings covering the same products.

C. Lack of Respect for Timelines

One of the main advantages of Chapter 19 over the use of the U.S. legal system was thought to be the relatively shorter timeframe of 315 days in which to settle cases. According to Paul Robertson (Director, Trade Remedies Division, International Trade Canada), "Those timeframes have been stretching out." While Mr. Robertson claimed that Chapter 19 cases still were shorter than those using the U.S. legal system, Mr. Grenier informed the Subcommittee that, "At 696 days on average, Chapter 19 proceedings involving Canadian imports are now longer than cases settled before the Court of International Trade, which average 641 days." In the case of softwood lumber, he said: "Instead of the 315 days from start to finish provided for in the Chapter 19 rules, we are now well into our 33rd month of litigation. ... Had the original NAFTA appeals proceeded on schedule, even on a delayed schedule similar to the appeals in Lumber III, all judicial appeals and

procedures would now be reaching conclusions. The Canadian industry and provincial governments would not be answering new rounds of questionnaires."

Martin Rice (Executive Director, Canadian Pork Council) told the Subcommittee: "We are aware that for lumber and magnesium, and perhaps in other cases, those processes are not operating in as timely a basis as what was intended. (Early on, they) more or less did meet the 10-month objective, which was established in the original trade agreement for our cases, but I know lumber is dragging well beyond perhaps even two years."

These delays impose real costs on Canadian producers and workers. Speaking about Chapter 11 dispute settlement, but making a point that is applicable to the drawn-out Chapter 19 process, Mr. Paskal remarked, "these challenges require a team of high-priced lawyers who in many cases — and not our case — have no regard for time, because the dispute settling mechanism has no regard for time. Meanwhile, Rome burns. These challenges must take no longer than six months, or industries and governments will continue to hide behind what is fast becoming an artificial trade barrier."

On a related point, witnesses raised the possibility of making panel decisions binding, effectively removing the many delays associated with remanding, though others also raised the difficulty of getting the United States to agree to this action. The Subcommittee agrees that these problems are serious and therefore recommends:

Recommendation 4:

That the Government of Canada enter into discussions with its NAFTA partners to reduce the frequency of multiple remands on the same case.

As well, we agree with Mr. Herman's recommendation that "when a U.S. trade agency such as the International Trade Commission reports back on remand and questions the legitimacy of a panel decision, the Canadian government should take that up with the U.S. government at the political level." The Subcommittee agrees and recommends:

Recommendation 5:

That the federal government officially protest to the U.S. government and vigorously defend the legitimacy of Chapter 19 and the NAFTA when the United States undertakes actions that disrespect the legitimacy of panel decisions.

D. Use of the Extraordinary Challenge Committee

The change in the Extraordinary Challenge Committee from a panel designed only to deal with serious procedural issues, misconduct or gross misuse of power by panels to a de facto appellate court has both broadened its purpose and contributed to the lengthening of the process. According to Marc Boutin (Member, Canadian Lumber Trade Alliance), "it has practically become a second form of recourse for the Americans. So the very aim of the extraordinary challenge is being somewhat distorted."

Prof. McRae voiced a somewhat different concern regarding the ECC, telling the Subcommittee that its narrow focus and its unbroken record of ruling against complainants "does little to contribute to confidence in the Chapter 19 system or to the legitimacy." He pointed out that two ECC panels found problems with Chapter 20 cases, but could not throw out the initial rulings because the problems did not fall within the ECC's strict mandate, "and I don't think this does anything to encourage respect by the agencies for the process or to encourage public confidence in it."

As well, in contrast to the many witnesses who commented that the United States was using the ECC as a de facto appeals mechanism, Prof. McRae suggested that the ECC be expanded to become a de jure appeals mechanism that could also deal with cases in which panels incorrectly interpret domestic law that don't threaten the integrity of the panel process. Such a change, he argued, would increase the legitimacy of the entire Chapter 19 process, "and that could help eliminate some of this to-ing and fro-ing that goes on between panels and domestic agencies."

Dr. Feldman argued, however, that turning the ECC into a formal appeals process would introduce a "broad institutional change" and "could only be done at the deliberate sacrifice of one of the underlying principles of Chapter 19, which was expeditious review. The process now is taking longer than a case in the U.S. Court of International Trade but still has the redeeming feature that you're then, in theory, finished. ... It would then mean that when you're before a binational panel, you would be building an appellate record for the purposes of appeal. It changes the entire character of the process, so it's something that has to be done, were it to be done, with a great deal of consideration, and with the rethinking of the original purpose for expeditious, inexpensive review."

The Subcommittee believes that the federal government should be aiming to return Chapter 19 to its intended purpose of providing a fair and timely alternative to the U.S. judicial system. We are therefore reluctant to recommend another level of complication to an already controversial and time-consuming process. We therefore recommend:

Recommendation 6:

That the federal government engage with its NAFTA partners to ensure that extraordinary challenge committees are used only in extraordinary circumstances and not as a general appellate court.

E. Lack of Institutional Infrastructure and Underfunding

The NAFTA was purposefully created with only minimal institutional infrastructure, as the NAFTA partners were not interested in European Union-style integration. The NAFTA Secretariat has only minimal staff and is split into three national sections. This lack of an institutional core has impeded the development of an effective oversight mechanism and has reduced the NAFTA panels' ability to address cases expeditiously. As a result, noted Mr. Herman, the Free Trade Commission, which is supposed to implement the NAFTA, "has certain treaty functions that it does not administer or discharge in a practical way, and I think this (Sub)committee should address them." Neither are the NAFTA secretariats "effectively functioning as secretariats: they are really post offices who supervise national panel systems and nothing more." Witnesses also criticized the United States for underfunding and understaffing its secretariat, slowing the work of the NAFTA.

The Subcommittee was told that the federal government is already aware of this problem. According to Mr. Robertson, "there are issues being raised on how to increase the efficiency, reduce the timeframes, and bring the Americans to better staff and administer their side of the secretariat. These questions are being looked at. There is a working group on the Chapter 19 institutional process and things of that nature."

Dr. Feldman offered several recommendations in this area, "beginning with expansion of the national secretariats; upgrading them professionally; removing them from the physical, geographic, and fiscal control of agencies that appear before them; and extending to them at least the authority of respected clerks of the court. Incredibly, the secretariats of NAFTA have absolutely no powers, including powers to resist the illegal and improper instructions they are sometimes given by the national governments who presume to control them."

The Subcommittee believes that the functioning of the NAFTA institutions can and should be improved. We therefore recommend:

Recommendation 7:

That the federal government collaborate with Mexico and the United States on consolidating, adequately funding and

improving the competence of the NAFTA Secretariats, in order to provide the Free Trade Commission with the support that it requires to adequately administer its treaty functions.

F. Panel Bias and Selection

The Subcommittee heard conflicting reports on whether Chapter 19 panel bias is a problem. Prof. McRae told us that panels are mostly collegial, produce mostly unanimous decisions or decisions without dissent, and "frequently remand either in whole or in part," all of which suggests little or no bias: "But even if you did conclude that the United States did have a strategy of undermining impartial decision-making by panels, I think you'd have to say it's clearly not working."

On the other hand, Mr. Grenier asserted that "Canadians can no longer expect binational panel reviews to be fairer than (U.S. Court of International Trade) reviews, with U.S. panellists who are no longer experts in trade law, who are protected from appeal, and who are carefully selected to defend U.S. government agency prerogatives." This position was supported by Mr. Potter: "We have consistent attempts by the United States to make panels so deferential toward the (American) agencies that they won't overturn" the agencies' rulings.

According to Mr. Herman, Chapter 19 panels were supposed to be "expert bodies that had expertise in the trade law area and could address trade law issues on judicial review." The Subcommittee heard that the staffing of panels has become problematic due to relatively low pay, the lack of a permanent list of potential panellists and a small pool of potential panellists from which to draw, many of whom face potential conflicts of interest.

The difficulty in assembling panels, combined with the possibility of using this as an excuse to draw out the Chapter 19 process, contributes to the dysfunction of Chapter 19. An obvious solution would be to create a permanent panel system, which Mr. Herman told the Subcommittee "would help to create the core that is lacking in the NAFTA system."

Another intermediate solution would be to ensure that each country always has a full roster of panellists from which to draw. Canada, as Mr. Grenier suggests, "should commit to maintaining full rosters of panellists and extraordinary challenge committee members, and to selecting panellists and filling panel vacancies within the established deadlines."

According to Mr. Herman:

> The governments have to find persons who are prepared to serve and who are not conflicted out. And if they're not conflicted out, are they prepared to

> serve? That to some extent goes directly to the question of remuneration and backstopping services panellists can get. This can be addressed within the provisions of Chapter 19 as it exists now. It just takes some political will to address those issues.

As a final point, though the federal government has the ultimate responsibility to appoint panellists in Chapter 19, we note that industry has a strong interest in the formation of panels in trade-remedy cases. As Mr. Grenier remarked, Canada already consults industry on the selection of WTO panellists, while "the United States government has always consulted with its industry."

In light of this testimony, the Subcommittee recommends that:

Recommendation 8:

The Government of Canada work with its NAFTA partners to create a permanent roster of panellists, clarify the rules on who is allowed to serve on a panel, increase the remuneration of experts serving on Chapter 19 panels and ensure that each country has a full roster of panellists. The federal government should consult with industry when creating this permanent list.

G. American Trade Remedy Law

1. Section 129 of the U.S. *Uruguay Round Agreements Act*

The Subcommittee also notes the disturbing ability of the United States to use domestic law to negate NAFTA panel rulings. Specifically, according to Jon R. Johnson (Goodmans LLP), section 129 of its *Uruguay Round Agreements Act* created a panel to deal with WTO rulings that conclude that the American AD/CVD findings are inconsistent with WTO rules. In the softwood-lumber dispute, Canada essentially won its case at the WTO, though following this victory "(t)he matter went to a section 129 panel and the section 129 panel came out with an affirmative determination (i.e., it found that the United States was right to implement AD/CVD). In other words, they found threat of injury. The position that's been taken by the U.S. government is that an affirmative finding supercedes the negative NAFTA binational panel finding." In essence, the United States used a defeat at the World Trade Organization to negate the NAFTA panel's finding of no injury.

We believe that a loss in one tribunal (in this case, the WTO) should not be used by the losing party to defeat a similar loss in another tribunal (in this case, Chapter 19 of the NAFTA). The Subcommittee believes that acting in this way is a violation of the spirit of the NAFTA and recommends:

Recommendation 9:

That the Government of Canada pressure the U.S. to ensure that Section 129 of the Americans' *Uruguay Round Agreements Act* not be used to avoid the implementation of NAFTA panel determinations.

2. American Antidumping Rules and Investigations

Several agricultural producers also raised concerns about specific American trade remedy rules. According to Mr. Rice, American antidumping rules "have evolved to become very highly skewed to the domestic industry." Specifically, he and Mr. Jarjour criticized American use of production costs in calculating dumping where there is an integrated market. As Mr. Jarjour told the Subcommittee:

> Cost of production simply does not make sense in the agriculture sector, particularly in grain production. Costs are often known well before prices are determined. Grades are dependent on weather. Grades determine the value of a crop. Ultimately, input costs do not vary by grade. Global grain prices — grain prices are determined by markets — may mean that sales are unavoidably made at below cost because the farmer is compelled to sell in order to make a living. This should not translate into dumping.

As well, Mr. Rice remarked that, currently, American antidumping investigations examine only one year, while a production or business cycle can stretch over several years. He noted that "it happens to be that one in every three years is bad in our industry in terms of prices relative to costs, so we would urge that at least something that's more closely related to the production cycle of that industry be used to calculate the cost of production."

The Subcommittee agrees with these complaints and recommends:

Recommendation 10:

That the federal government explore all avenues to achieve a common definition of dumping in the agricultural sector that excludes production costs in integrated markets, as well as a common timeframe for the investigation of dumping charges that reflects the production or business cycle.

MAKING THE NAFTA WORK FOR CANADA

As the number of recommendations this Subcommittee has already made demonstrates, there is a great deal of work to be done if Canada is not to lose the benefits of Chapter 19 and the NAFTA. While we are under no illusion that fixing Chapter 19 will be anything but complex and difficult, we note that the NAFTA itself

includes several tools for addressing these issues that the federal government has underused in the past.

In considering how to fix Chapter 19, Canada faces several options, ranging from consultations to abrogation of the agreement. No witnesses recommended abandoning the NAFTA. At the same time, witnesses recommended against reopening the NAFTA, which would put the rest of the agreement at risk. Instead, they recommended working within the NAFTA framework to address Canadian concerns.

A. Making Use Of Article 1903

Article 1903 of the NAFTA allows a NAFTA country to challenge changes in another country's AD/CVD laws in front of a binational panel if it believes that the change is inconsistent with the NAFTA. If the panel recommends modifications to the amending statute, the two countries "shall immediately begin consultations and shall seek to achieve a mutually satisfactory solution to the matter within 90 days of the issuance of the panel's final declaratory opinion. Such solution may include seeking corrective legislation ... ." If corrective legislation or other mutually satisfactory solution is not enacted within nine months of the end of the consultation period, the country that requested the panel has the option of taking "comparable legislative or equivalent executive action" or, more severely, terminating the NAFTA with respect to the offending country following 60 days' written notice.

As Mr. Grenier remarked, "Most notably, perhaps, Canada has never invoked NAFTA's article 1903 protections against changes in U.S. trade law, even as the United States changed its laws several times with the explicit objective of overturning NAFTA panel decisions. ... (n)or has Canada invoked article 1903 against U.S. trade laws that impact Canada and, moreover, violate international obligations, such as the Byrd amendment of 2000."

In keeping with our call for the federal government to more actively defend Canada's NAFTA interests, we recommend:

Recommendation 11:

That the federal government actively consider using Article 1903 in instances where its NAFTA partners change their laws with the goal of negating their NAFTA obligations.

B. Challenges Under the NAFTA: Article 1905

Under the NAFTA, Canada can challenge U.S. treatment of Chapter 19 in two ways. Article 1905 effectively suspends binational panel review of AD/CVD

rulings (i.e., it suspends Chapter 19) if a panel finds that the offending party has used its domestic law to impede the functioning of a Chapter 19 panel. A positive finding would thus effectively wreck much of the NAFTA; none of the trade experts heard by the Subcommittee recommended what Mr. Potter called "the 'atomic bomb' scenario," and neither does this Subcommittee.

C. Chapter 20 Consultations: "Visible and Persuasive"

The second way to challenge the U.S. is through the use of Chapter 20, that chapter of the NAFTA that covers disputes over the agreement's interpretation and application. With the exception of Mrs. Feldman, who noted that Canada does not "need a Chapter 20 formal consultation to raise with the United States issues related to their payment of the NAFTA Secretariat or issues related to what they're doing with respect to Chapter 19," the Subcommittee heard from witnesses that the federal government should avail itself of Chapter 20 consultations. As law firm Baker & Hostetler remarked in their submission, "Canada's goal through Chapter 20 dispute settlement would be to compel the United States to eliminate the administrative impediments to expeditious Chapter 19 panel review, and to cease its dilatory tactics."

Specifically, Canada could initially seek consultations under Article 2006. Should these fail, Canada would have recourse to mediation under Article 2007, followed by arbitration under Article 2008.

Chapter 20 has two main benefits. First, it is a more direct forum in which to deal with the United States than informal consultations; as Dr. Feldman remarked, its hearings are, "visible and persuasive." Second, it provides Canada with the ability, should the Chapter 20 case make it to arbitration and should the United States not implement the arbiters' ruling, to suspend trade concessions provided to the United States under the NAFTA.

1. Making the Problem Visible

As Dr. Feldman told the Subcommittee:

> Chapter 20 is an invitation, but a very public one, to address the issues that arise from the difficulties with Chapter 19. Until now, the view of the Government of Canada has been that there is a continuing dialogue with the United States; people talk about these things all the time, and they're trying to work them out.
>
> In our view, this kind of informality is working against Canada's national interest, on these matters at least. Canada needs to be more public and outspoken, and that's the issue of embarrassment to which I referred earlier. Through that public process of requiring consultations, which the United States would then be obliged to accept and participate in, there

would be the opportunity to address all the kinds of issues that everyone at this panel has discussed--institutionalization of panel procedures, changing the appellate structure. All those kinds of solutions would be on the table in a Chapter 20 proceeding.

Furthermore, Dr. Feldman argued that Canada's harmonious relationship with the United States is an asset, not only to Canada, but to the U.S., which depends on it to build goodwill with other countries. In the economic sphere, according to Mr. Potter, "the free trade agreement, the NAFTA, is an example used by the United States in order to negotiate not only the Free Trade (Area) of the Americas, but other bilateral treaties. If we start asking what the point of entering into a treaty like that is if it's not going to be followed and obeyed not only in its letter but in its spirit, I think that's something the United States would rather not have noised about."

The Subcommittee recommends:

Recommendation 12:

That the federal government immediately trigger Chapter 20 consultations with the United States regarding the Chapter 19 concerns raised by witnesses in this report.

2. Retaliation

Should the United States fail to comply with an arbiter's decision under Chapter 20, Canada could withdraw NAFTA benefits. As economists note, the downside to retaliation is that you end up inflicting some damage on your own consumers and economy. As well, there is often the fear of tit-for-tat reciprocal American retaliation. As Mr. Johnson remarked, "you always have domestic issues with (retaliation), because somebody is going to get hurt by it."

Sometimes, however, one is left with no choice but to retaliate: not to retaliate sends an even more damaging message. As Mr. Potter told the Subcommittee: "The minute Canada decides it is too frightened to retaliate because they're frightened for the relationship, that is the minute the United States will know they can do anything at all." As well, "We have to make an issue when we win a case. If we win a case and do nothing, what's the purpose of winning it?"

Mr. Johnson suggested that "The U.S. really should have a choice. They can either negotiate with Canada and comply with respect to Chapter 19, so that Canada gets what it originally bargained for, and if they don't do that, then Canada would have the right to retaliate by withdrawing other NAFTA provisions, at least the benefit of other NAFTA provisions, vis-à-vis the U.S. The U.S. should either give Canada what Canada originally bargained for, which was very important to

Canada — namely, a viable Chapter 19 — or the U.S. should lose the benefit of aspects of NAFTA that they particularly value."

Unlike the World Trade Organization, under Chapter 20 of the NAFTA Canada can automatically choose which benefits to withdraw without seeking permission. According to Mr. Johnson, "Under NAFTA there's various other things you can go after that the Americans are particularly concerned about, for example, energy security, investment protection, that kind of thing."

The Subcommittee recognizes that retaliation under the NAFTA is a serious undertaking not to be considered lightly. Nonetheless, should the United States refuse to respect the spirit of the NAFTA, we echo our witnesses in our belief that Canada must retaliate in order to preserve the benefits we negotiated under the NAFTA.

Recommendation 13:

That, should the United States lose a Chapter 20 case and fail to implement its NAFTA obligations, the federal government give serious consideration to withdrawing NAFTA benefits in conformity with NAFTA Article 2019 from the U.S. until such time as it complies with its NAFTA obligations.

D. Support for Canadian Businesses

In the struggle to get Chapter 19 to live up to its promise, Canadian businesses and workers are caught in the middle. While they would benefit as much as anyone from successful resolution of the problems of Chapter 19, expensive litigation and the interim elimination of their U.S. markets could make any Canadian victory a pyrrhic one. As Mr. Potter remarks, "You cannot ask industry to shoulder the burden of that kind of litigation — which is, after all, for the benefit of all Canadian exporters — and say to them that the government will not help."

The federal government has provided some assistance to Canadian industry. In 2003, the federal government delivered $14.9 million to softwood lumber industry associations for part of their legal costs. More recently, on April 15, 2005, the government announced a further $20 million toward these associations' legal costs. Prior to this announcement, Mr. Boutin called on further relief for the softwood lumber industry, since "we are now entering into the final phase in the legal proceedings, which will be the most intense phase in the softwood lumber dispute." While the Subcommittee supports the $20 million announcement, we note that it falls short of the industry's need for predictable, ongoing funding for the duration of the trade dispute.

In other industries, Mr. Rice told the Subcommittee, "we do want to put on the record our compliments to the governments of Canada and the provinces for recognizing and adapting our safety net programs to satisfy the criteria not only of U.S. trade law, but also, in many cases, world trade rules ... ."

The argument for aiding Canadian industry (and not just the softwood lumber industry) caught up in the battle over Chapter 19 is compelling: it would not be in Canada's interest to lose those industries that have attracted American attention precisely because they are successful. As well, all Canadians benefit from efforts to reform Chapter 19 and strengthen our rights under the NAFTA; in the case of the softwood lumber industry, Mr. Perkins remarked that it "cannot be left carrying the burden on a legal battle that is essentially about the interests of all Canadian exports." Neither, we remark, should the industry depend solely on one-off legal aid from the federal government. The Subcommittee therefore recommends:

Recommendation 14:

That the Government of Canada develop a long-term, consistent policy of legal-aid support for Canadian softwood lumber associations until such time as the dispute is ended, in recognition of their high legal costs. Furthermore, we recommend that the government devote more of its own resources to the prosecution of the softwood lumber dispute. As a general rule, the federal government should provide financial support (e.g., assistance for the payment of legal fees and provision of loan guarantees) to those industries adversely affected by NAFTA trade remedy cases.

E. Mobilize Public Support

A successful defence of Chapter 19 and the concept of free trade in general must recognize the reality that the U.S. political system is much more diffuse than Canada's. The U.S. President is an important player in trade policy, but Congress, agencies and state governments are just as important, sometimes more so. As Prof. McRae remarked, "the problem is hydra-headed. Part of (the problem) is the question of lobbying. Part of it is the question of the way the domestic agencies function. They will not listen to binational panels. Part of it is the fact the United States is simply domestically unable to control Congress. The United States Executive can't control what Congress is going to do.

"So any kind of strategy has to look at the fact that you have to deal with the different aspects of the United States differently." Furthermore, as Mr. Herman pointed out, there is a high level of bipartisan support for current trade remedy laws, which limits what is currently possible to achieve in terms of true free trade.

While the complex U.S. political system makes it difficult to address Canadian trade concerns, it also provides several openings, notably in working with domestic U.S. interests. Mr. Grenier told the Subcommittee: "There are powerful U.S. groups who, when properly alerted and mobilized, can become very effective allies, with the freedom to use the full range of political action within the U.S. to oppose border restrictions detrimental to their own interests. Working with these groups takes time and effort, but in the long run we believe that such an approach is the best insurance policy against U.S. unilateral disregard of international trade rules."

We note with approval that the federal government has begun to recognize the importance of building and working with coalitions of like-minded Americans who can help influence Congress. Minister Peterson told the Subcommittee that he viewed advocacy — parliamentarians lobbying members of Congress by reminding them of the importance of Canada to their constituents — as "absolutely critical. ... This is why we've advocated that the prime minister establish the Advocacy Secretariat in Washington, which opened up in September [2004]." Already, the federal government has sponsored an "advocacy day" in which parliamentarians went to Washington, D.C., to lobby Congress.

Parliamentarians, as the representatives of Canadians, can play a useful role in building coalitions in the U.S. Congress and throughout the United States. Currently, parliamentarians are provided with a number of travel points they can use to travel to Washington, D.C., to lobby on behalf of Canadians on issues such as trade disputes. As we were reminded throughout these hearings, however, it is sometimes easier and more productive to build coalitions and make contacts with politicians and interest groups outside of Washington. We therefore recommend:

Recommendation 15:

That the federal government increase its use of parliamentarians as advocates in trade disputes, and that Parliament broaden the use of members' travel points beyond Washington, D.C., to travel throughout the United States on official parliamentary business.

While Congress might be more protectionist than not, Mr. Grenier told the Subcommittee that his group has managed, with the help of domestic American interests "to get 150 Congress members in the United States to object to these restrictions [on softwood lumber] in writing. It's important, and it's the first step. We must carry on, and do more."

Part of the solution, as this Subcommittee was reminded, involves not waiting until a trade dispute flares up; there is a great deal of wisdom in educating Americans about the benefits arising from free trade with Canada and giving them a

better understanding of the Canadian system so that, as Mr. Rice remarked, "where Americans feel their interests are damaged, they're much more likely to look kindly at the idea of trying to limit these trade cases happening in the first place."

Trade is a two-way street. As Mr. Mitchell told the Subcommittee, "For every successful Canadian business person who's involved in a transaction with the Americans there is an American who's the person who you would assume is as equally happy with that transaction. We have to motivate and bring together those people, both in their districts, across the United States and in Canada." The Subcommittee agrees wholeheartedly and recommends:

Recommendation 16:

That the federal government increase support to programs that build coalitions with interested American groups and sensitize Americans, especially American state and national politicians, to the benefits of trading with Canada.

F. Remembering Mexico

Canadians have a tendency to treat the North American relationship as a bilateral relationship between Canada and the United States, with Mexico often treated as an afterthought. This is a mistake, not only because the NAFTA is a trilateral agreement, but because Canada and Mexico often have mutual interests. Mexico has already signalled its interest in Chapter 19 reform. According to Dr. Feldman, in the current softwood lumber case "the Government of Mexico filed a brief in the extraordinary challenge proceeding involving Canada and the United States. No one knew it was coming. It's a brief that is entirely supportive of the Canadian position. I've subsequently been in touch with senior officials in the Mexican government. They are very concerned about Chapter 19. So I think if there was a question raised with President Fox, he would be sympathetic."

Mr. Potter confirmed this sentiment: "There are several Mexican complaints about the operation of NAFTA. Not all of their complaints are the same as Canada's, but there will be a great sympathy in Mexico for dealing with the United States on a two-on-one basis. Whether it's lumber or generally, Canada should be doing much more to be approaching NAFTA together with Mexico."

The Subcommittee agrees with Mr. Potter's opinion, and therefore recommends:

Recommendation 17:

That the Government of Canada, with the active participation of parliamentarians, engage formally with Mexico to address joint concerns about the American treatment of NAFTA Chapter 19.

G. Greater Cooperation to Avoid Disputes

Representatives from the Canadian Lumber Trade Alliance recommended the creation of a "NAFTA dispute prevention committee of stakeholders to detect potential disputes between the parties and fractures in the agreement, then engage in government facilitation of the stakeholder committee to dissipate disputes and focus on the overarching objective of NAFTA, that is, to secure continental free trade." They further recommended "that when large trade disputes arise, monitors representing each of the national governments should immediately be appointed on an ongoing basis. The appointment of monitors will help to ensure that the mechanical aspects of litigation do not eliminate the possibility of settlement and that domestic politics do not stop progress."

While the Subcommittee fully agrees with the necessity to work to end trade disputes before they begin, we note that a dispute prevention committee would be tantamount to adding another level onto an agreement that is already lacking in resources and shackled by lengthy delays. However, the Subcommittee agrees with the general thrust of the Alliance's recommendation and supports more frequent interaction between senior government officials from NAFTA member countries, in consultation with affected industries, in order to address current and upcoming trade disputes, and to avoid future ones.

THE RETURN OF SOFTWOOD LUMBER DUTIES AND THE BYRD AMENDMENT

Given the evolving nature of the softwood lumber dispute and the Subcommittee's previous related work, this report is directed more toward Chapter 19 as a whole. We feel, however, that U.S. statements that it will not return over $4 billion in Canadian duties paid since May 2002 — $2 billion of which comes from British Columbia alone — should it lose the current extraordinary challenge pose such a grave risk to the integrity of the Chapter 19 process that it requires comment.

In all previous cases in which American trade remedies were found to violate the NAFTA, the United States has always returned collected duties. This time, however, the U.S. Administration is taking the position that NAFTA panels do not have the power to compel the U.S. to return collected duties; only domestic entities (i.e., the U.S. Court of International Trade) can do so. In short, said Mr. Johnson, if this interpretation stands:

> ... you don't get your money back if you use NAFTA, but you do get your money back, or have a better chance of getting your money back, if you use the domestic U.S. procedures — no one would ever use Chapter 19. There would be absolutely no incentive to. That is a killer.

As Mr. Perkins remarked, this "absurd" interpretation effectively "means that even where a cash deposit is paid pursuant to an order that is illegal, the American government will retain the deposit." Mr. Potter went even further, arguing that this NAFTA-domestic court double standard actually leaves Canada worse off than if it had never signed a free trade agreement with the U.S.:

> What we now have is the U.S. administration saying that because you are a privileged NAFTA partner, you will be treated less well than if you were Korea. If you were Korea and did it under their domestic tribunals and won, you'd get your money back. But because you're a privileged NAFTA partner the U.S. is going to keep your money, and not only keep it but give it to your competitors, by the way. That hardly seems very principled.

We note International Trade Minister Jim Peterson's comments in 2004 that the U.S. position "strikes a blow to the credibility and legitimacy of NAFTA dispute resolution proceedings. Were Canada and Mexico to be afforded lesser protections than are available through judicial review in U.S. courts, the binding binational panel review that made the free trade agreement and NAFTA possible would be called into question."

The issue is complicated by the Byrd Amendment, which allows antidumping/countervailing duties to be distributed to American companies that claim injury from subsidized imports. This redistribution provides a direct financial incentive for American companies to bring claims against foreign industries and firms, at very little cost with potentially a very big reward. As Mr. Boutin noted,

> If the U.S. parties succeed in obtaining even part of these deposits, the U.S. will have a great incentive to launch new litigation, because even if it loses a case, it will be rewarded twice — once by the investigation itself, which is a costly and time-consuming impediment to Canadian lumber exporters, and then by the illegal distribution of duty deposits, which actually belong to us, the competitors in Canada.

The Byrd Amendment has been found not to be compliant with WTO rules, and while the U.S. Administration has promised to abide by the WTO ruling, repealing the law is up to Congress, which has, to date, shown no inclination to do so. To date, the United States has distributed about US$5 million in softwood lumber duties to American lumber producers.

Canada has committed to bringing a suit in the U.S. Court of International Trade challenging the applicability of the Byrd Amendment to the NAFTA countries, a move supported by the Subcommittee. Canada and six other WTO member countries have been authorized by the WTO to retaliate against the United States

for the Byrd Amendment. Canada's approved level of retaliation is between US$10 million and US$20 million per year for the next three years. Following consultations with Canadians, on March 31, 2005, the federal government announced that it would levy, as of May 1, 2005, a retaliatory 15% surtax on U.S. live swine, cigarettes, oysters and certain specialty fish.

The Subcommittee believes that the Byrd Amendment and the American refusal to return softwood lumber duties are very serious illegal measures that risk undermining confidence in the whole of the NAFTA. The current situation is one that must be addressed. We therefore recommend:

Recommendation 18:

That in the event the United States is unsuccessful in its extraordinary challenge, the federal government pursue to the full extent of its abilities the return of Canadian softwood lumber duties and that the return of 100% of these duties, with interest, be a fundamental condition of any negotiated softwood lumber settlement.

Recommendation 19:

That Canada work with Mexico to (a) conclude an understanding with the United States that explicitly provides for the return of duties collected in cases where the application of trade remedies is found to violate the NAFTA and (b) discontinue the Byrd Amendment's application to Canada and Mexico.

Recommendation 20:

That the federal government continue to pursue all avenues open to it, including retaliation under the World Trade Organization, the U.S. Court of International Trade and the NAFTA, in response to the illegal Byrd Amendment.

CONCLUSION

The debate over Chapter 19 is taking part in the context of a larger debate on Canada's place in North America and the world. Many far-reaching proposals for greater North American integration or for a renewed commitment to multilateralism have been suggested over the past several years. We hope that this report serves as a reminder that in the pursuit of grand strategies and great visions that we should not neglect the maintenance of our existing institutions. We

believe that strengthening Chapter 19 and holding the United States to what it agreed to in negotiating the original Canada-United States Free Trade Agreement is in Canada's national interest and will, in the end, serve as a solid foundation from which Canada can securely consider its place in North America and the world.

LIST OF RECOMMENDATIONS

Recommendation 1:

That the federal government move beyond informal consultations with the United States on NAFTA trade dispute settlement matters, and actively and formally engage the United States to the extent necessary, but particularly through the use of the NAFTA's Chapter 20 (see Recommendation 12), to ensure that the original intent of Chapter 19, and thus the NAFTA, is respected.

Recommendation 2:

That the Government of Canada work with its NAFTA counterparts to develop criteria to restrict the introduction of trade remedy challenges under Chapter 19 that are frivolous and/or without merit.

Recommendation 3:

That the federal government collaborate with the United States and Mexico to give Chapter 19 panel rulings precedent value over subsequent panel rulings covering the same products.

Recommendation 4:

That the Government of Canada enter into discussions with its NAFTA partners to reduce the frequency of multiple remands on the same case.

Recommendation 5:

That the federal government officially protest to the U.S. government and vigorously defend the legitimacy of Chapter 19 and the NAFTA when the United States undertakes actions that disrespect the legitimacy of panel decisions.

Recommendation 6:

That the federal government engage with its NAFTA partners to ensure that extraordinary challenge committees are used only in

extraordinary circumstances and not as a general appellate court.

Recommendation 7:

That the federal government collaborate with Mexico and the United States on consolidating, adequately funding and improving the competence of the NAFTA Secretariats, in order to provide the Free Trade Commission with the support that it requires to adequately administer its treaty functions.

Recommendation 8:

The Government of Canada work with its NAFTA partners to create a permanent roster of panellists, clarify the rules on who is allowed to serve on a panel, increase the remuneration of experts serving on Chapter 19 panels and ensure that each country has a full roster of panellists. The federal government should consult with industry when creating this permanent list.

Recommendation 9:

That the Government of Canada pressure the U.S. to ensure that Section 129 of the Americans' *Uruguay Round Agreements Act* not be used to avoid the implementation of NAFTA panel determinations.

Recommendation 10:

That the federal government explore all avenues to achieve a common definition of dumping in the agricultural sector that excludes production costs in integrated markets, as well as a common timeframe for the investigation of dumping charges that reflects the production or business cycle.

Recommendation 11:

That the federal government actively consider using Article 1903 in instances where its NAFTA partners change their laws with the goal of negating their NAFTA obligations.

Recommendation 12:

That the federal government immediately trigger Chapter 20 consultations with the United States regarding the Chapter 19 concerns raised by witnesses in this report.

Recommendation 13:

That, should the United States lose a Chapter 20 case and fail to implement its NAFTA obligations, the federal government give serious consideration to withdrawing NAFTA benefits in conformity with NAFTA Article 2019 from the U.S. until such time as it complies with its NAFTA obligations.

Recommendation 14:

That the Government of Canada develop a long-term, consistent policy of legal-aid support for Canadian softwood lumber associations until such time as the dispute is ended, in recognition of their high legal costs. Furthermore, we recommend that the government devote more of its own resources to the prosecution of the softwood lumber dispute. As a general rule, the federal government should provide financial support (e.g., assistance for the payment of legal fees and provision of loan guarantees) to those industries adversely affected by NAFTA trade remedy cases.

Recommendation 15:

That the federal government increase its use of parliamentarians as advocates in trade disputes, and that Parliament broaden the use of members' travel points beyond Washington, D.C., to travel throughout the United States on official parliamentary business.

Recommendation 16:

That the federal government increase support to programs that build coalitions with interested American groups and sensitize Americans, especially American state and national politicians, to the benefits of trading with Canada.

Recommendation 17:

That the Government of Canada, with the active participation of parliamentarians, engage formally with Mexico to address joint concerns about the American treatment of NAFTA Chapter 19.

Recommendation 18:

That in the event the United States is unsuccessful in its extraordinary challenge, the federal government pursue to the full extent of its abilities the return of Canadian softwood lumber duties and that the return of 100% of these duties, with interest, be a fundamental condition of any negotiated softwood lumber settlement.

Recommendation 19:

That Canada work with Mexico to (a) conclude an understanding with the United States that explicitly provides for the return of duties collected in cases where the application of trade remedies is found to violate the NAFTA and (b) discontinue the Byrd Amendment's application to Canada and Mexico.

Recommendation 20:

That the federal government continue to pursue all avenues open to it, including retaliation under the World Trade Organization, the U.S. Court of International Trade and the NAFTA, in response to the illegal Byrd Amendment.

APPENDIX A
LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
Department of International Trade Canada	16/11/2004	2
Stephen de Boer, Acting Director, Investment Trade Policy		
Paul Robertson, Director, Trade Remedies Division		
Privy Council Office		
Graham Flack, Director of Operations, Border Task Force		
Sara Wiebe, Policy Analyst, Borders Task Force		
Canadian Lumber Trade Alliance	12/07/2004	5
Marc P. Boutin, Member		
Free Trade Lumber Council		
Carl Grenier, Executive Vice-president and CEO		
Karl Neubert, Secretary-Treasurer		
Quebec Forest Industry Council		
Georges Courteau, President		
Canadian Agri-Food Trade Alliance	14/12/2004	7
Sandra Marsden, Member, Board of Directors		
Liam McCreery, President		
Canadian Cattlemen for Fair Trade		
Jack de Boer, Vice-chair		
Rick Pascal, Chairman		
Canadian Federation of Agriculture		
Bob Friesen, President		
Canadian Pork Council		
Edouard Asnong, Chair, Trade Actions Reference Group		
Martin Rice, Executive Director		
Canadian Wheat Board		
Victor Jarjour, Vice-president, Strategic Planning and Corporate Policy		
Dairy Farmers of Canada		
Yves Leduc, Director, International Trade		
Bruce Saunders, First Vice-president		
Department of International Trade Canada	22/02/2005	13
Elaine Feldman, Associate Assistant Deputy Minister, Trade Policy and Negotiations		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Quebec Forest Industry Council	22/02/2005	13
Marc P. Boutin, Director, International Trade		
As Individual		
Carl Grenier		
Baker & Hostetler	08/03/2005	14
Elliott Feldman		
Cassels, Brock & Blackwell LLP		
Lawrence L. Herman, Counsel, International Trade		
Goodmans LLP		
Jon R. Johnson		
McCarthy Tétrault LLP		
Simon V. Potter, Partner		
University of Ottawa		
Donald McRae, Hyman Soloway Professor of Business and Trade law		
B.C. Lumber Trade Council	11/04/2005	20
Keith Mitchel, Legal Counsel		
Canfor Corporation		
Ken Higginbotham, Vice-president, Environment & External Relations		
West Fraser Timber Co. Ltd.		
Bill LeGrow, Vice-president, Transportation & Energy		
Weyerhaeuser Company		
Paul Perkins, Vice-president, Policy & Planning		

APPENDIX B
LIST OF BRIEFS

Baker & Hostetler

Canadian Agri-Food Trade Alliance

Canadian Pork Council

Canadian Wheat Board

Cassels, Brock & Blackwell LLP

Dairy Farmers of Canada

Department of International Trade Canada

Free Trade Lumber Counci

Goodmans LLP

Privy Council Office

University of Ottawa

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (*Meetings Nos. 2, 5, 7, 13, 14, 20, 24 and 28 of the Subcommittee on International Trade, Trade Disputes and Investment and No. 41 of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Bernard Patry, M.P.
Chair

MINUTES OF PROCEEDINGS

May 17, 2005
(*Meeting No. 41*)

The Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade met at 9:03 a.m. this day, in Room 269 West Block, the Chair, Bernard Patry, presiding.

Members of the Committee present: Hon. Maurizio Bevilacqua, Stockwell Day, Francine Lalonde, Hon. Lawrence MacAulay, Alexa McDonough, Hon. Dan McTeague, Ted Menzies, Pierre A. Paquette, Bernard Patry, Beth Phinney and Kevin Sorenson.

In attendance: *Library of Parliament*: Gerald Schmitz, Principal; James Lee, Analyst; Marcus Pistor, Analyst.

Appearing: Hon. Pierre Pettigrew, Minister of Foreign Affairs.

Witnesses: *Department of Foreign Affairs*: Kathryn E. McCallion, Assistant Deputy Minister, Corporate Services; Marie-Lucie Morin, Associate Deputy Minister, Foreign Affairs; Ross Hynes, Ambassador for Mine Action.

Pursuant to Standing Order 81(4), the Committee commenced consideration of the Main Estimates 2005-2006: Votes 1, 5, 10, 15, 20, L25, L30, L35, 40 and 45 under Foreign Affairs referred to the Committee on Friday, February 25, 2005.

The Minister made a statement and, with the witnesses, answered questions.

On motion of Dan McTeague, it was agreed on division, — That the Main Estimates under Foreign Affairs be adopted.

By unanimous consent, it was agreed, — That the Chair report the Main Estimates to the House.

The Committee proceeded to the consideration of matters related to Committee business.

The Chair presented the First Report from the Subcommittee on International Trade, Trade Disputes and Investment.

By unanimous consent, it was agreed, — That the Subcommittee's report be adopted.

By unanimous consent, it was agreed, — That the Chair present the report to the House.

At 10:53 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Andrew Bartholomew Chaplin
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS DANS L'ALENA : RENDRE VIABLE UN ACCORD EN ÉTAT DE SIÈGE

Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international

Bernard Patry, député
Président

Sous-comité du commerce international, des différends commerciaux et des investissements internationaux

John Cannis, député
Président

Mai 2005

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS DANS L'ALENA : RENDRE VIABLE UN ACCORD EN ÉTAT DE SIÈGE

Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international

Bernard Patry, député
Président

Sous-comité du commerce international, des différends commerciaux et des investissements internationaux

John Cannis, député
Président

Mai 2005

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

PRÉSIDENT

Bernard Patry

VICE-PRÉSIDENTS

Francine Lalonde

Kevin Sorenson

MEMBRES

L'hon. Maurizo Bevilacqua

Stockwell Day

L'hon. Lawrence MacAuley

Alexa McDonough

L'hon. Dan McTeague

Ted Menzies

Pierre A. Paquette

Beth Phinney

Belinda Stronach

GREFFIER DU COMITÉ

Andrew Bartholomew Chaplin

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU CANADA

James Lee

Gerry Schmitz

Marcus Pistor

SOUS-COMITÉ DU COMMERCE, DES DIFFÉRENDS COMMERCIAUX ET DES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX

PRÉSIDENT

John Cannis

VICE-PRÉSIDENT

Ted Menzies

MEMBRES

Mark Eyking
Marlene Jennings
Peter Julian
Pierre A. Paquette
Belinda Stronach

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ À CETTE ÉTUDE

Rick Casson
Paul Crête
Johanne Deschamps
John Duncan
Gary Lunn
Lynn Myers
Deepak Obhrai

GREFFIER DU SOUS-COMITÉ

Eugene Morawski

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU CANADA

Peter Berg
Michael Holden
Blayne Haggart

LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(1) du Règlement, votre comité a mis sur pied un sous-comité et lui a donné le mandat d'examiner les différends commerciaux entre le Canada et les États-Unis.

Le Sous-comité a présenté son premier rapport au Comité.

Votre comité a adopté le rapport, dont voici le texte :

TABLE DES MATIÈRES

RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS DANS L'ALENA : RENDRE VIABLE UN ACCORD EN ÉTAT DE SIÈGE 1

CONTEXTE 4

A. Histoire 4

B. En quoi consiste le chapitre 19? 4

C. L'utilité du chapitre 19 7

D. Réactions américaines aux succès canadiens aux termes du chapitre 19 8

S'ATTAQUER AUX LACUNES DU CHAPITRE 19 10

A. Le chapitre 19 comme outil au service du protectionnisme et du harcèlement 10

B. L'incapacité des groupes spéciaux d'établir un précédent 11

C. Non-respect des échéances 12

D. Utilisation du Comité de contestation extraordinaire 14

E. Infrastructure institutionnelle déficiente et sous financement 15

F. La partialité et la sélection des groupes spéciaux 16

G. Loi américaine prévoyant des recours en matière de commerce 18

1. Article 129 de la *Loi américaine sur les Accords du Cycle d'Uruguay* 18

2. Règles et enquêtes américaines sur les droits antidumping 18

RENDRE L'ALENA VIABLE POUR LE CANADA 19

A. Se servir de l'article 1903 20

B. Contestations dans le cadre de l'ALENA : l'article 1905 20

C. Consultations aux termes du chapitre 20 : visibles et persuasives 21

1. Favoriser la transparence 21

2. Représailles 22

D. Soutien aux entreprises canadiennes 23

E. Mobiliser le soutien de la population 25

F. Ne pas oublier le Mexique 27

G. Une collaboration accrue pour éviter les différends 27

LE RETOUR DES DROITS DU BOIS D'ŒUVRE RÉSINEUX ET L'AMENDEMENT BYRD 28

CONCLUSION 30

LISTE DES RECOMMANDATIONS 31

ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS 35

ANNEXE B — LISTE DES MÉMOIRES 37

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 39

PROCÈS-VERBAL 41

RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS DANS L'ALENA : RENDRE VIABLE UN ACCORD EN ÉTAT DE SIÈGE

Le Canada se rapproche rapidement du moment de vérité en ce qui a trait à ses relations économiques avec les États-Unis. La phase actuelle de deux décades de différends sur le bois d'œuvre résineux, connue sous le nom de *Bois d'œuvre résineux IV*, a montré les sérieuses failles institutionnelles du mécanisme de règlement des différends établi au chapitre 19 de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Elle a également révélé le haut niveau d'antipathie des Américains à l'égard du chapitre 19, mettant en jeu l'accès des Canadiens au marché américain assuré par l'ALENA.

Les dispositions du chapitre 19 devraient normalement assurer l'application appropriée des lois de chaque pays sur les recours commerciaux suivant les voies régulières de droit, conformément aux principales décisions prises par des groupes spéciaux de l'ALENA. Des conflits commerciaux insolubles comme celui portant sur le bois d'œuvre mettent une énorme pression sur les mécanismes de règlement des différends des accords commerciaux; car les parties sont des États souverains, en vertu de l'ALENA, si les États-Unis refusent de se conformer à une décision du groupe spécial (le groupe d'experts), le Canada peut tout au plus tenter de tirer parti de l'ALENA. Il ne peut pas obliger les États-Unis à remplir leurs obligations.

Ces lacunes du chapitre 19, à l'origine de notre rapport, ont été mises en évidence par l'affaire du bois d'œuvre résineux, mais s'appliquent également à d'autres différends. Selon le M. Elliott Feldman (Baker & Hostetler LLP), les Américains ont utilisé des manoeuvres dilatoires similaires et ont exercé des pressions semblables dans d'autres affaires, telles que celle du magnésium qu'il plaide depuis 1991. Si le gouvernement fédéral doit, selon le Sous-comité, continuer sa poursuite en justice dans le cas du bois d'œuvre résineux en vertu du chapitre 19, nous insistons sur la nécessité de retravailler les dispositions du chapitre 19, même si le Canada avait gain de cause.

Il est peu probable que les États-Unis renoncent, dans un avenir prévisible, aux règlements prévoyant des recours en matière de commerce. Il est absolument essentiel de combler les failles du chapitre 19 afin d'assurer la protection, la prospérité et, ultimement, la souveraineté du commerce canadien. Lors des négociations initiales sur l'Accord de libre-échange (ALÉ) entre le Canada et les États-Unis, le Canada exigeait à tout le moins un mécanisme binational de règlement des différends sur les droits antidumping (AD) et compensateurs; sans ce mécanisme (incluant le chapitre 19), le Canada n'aurait pas signé l'ALÉ. C'est ce mécanisme de règlement des différends de l'ALENA, dont le chapitre 19 est le plus important, qui doit normalement assurer l'accès du marché américain aux Canadiens.

Le ministre du Commerce international, Jim Peterson, a confié au Sous-comité, au début des audiences, que le gouvernement fédéral était au fait des failles du chapitre 19 :

> Le premier ministre a déjà dit que le chapitre 19 de l'ALENA posait beaucoup de problèmes. Il n'y pas de fin aux contestations contre nos producteurs. Il veut essayer d'obtenir une espèce de certitude à cet égard. Nous allons essayer de régler ces choses, et les suggestions de ce comité seraient appréciées.

Concernant les lacunes du chapitre 19, et plus particulièrement la manière dont le Canada peut les régler, le Sous-comité a reçu des témoignages solides, non seulement du ministre, mais également de négociateurs commerciaux, de hauts fonctionnaires du domaine commercial, de groupements d'entreprises et de firmes d'avocats. Selon eux, cela sera difficile : tout effort visant à rendre le Chapitre 19 plus efficace devra prendre en considération la réticence au changement des Américains ainsi que le point de vue des Mexicains. Le Canada devra envisager des représailles, ce qui risque d'avoir des retombées négatives sur les groupements canadiens, dans l'éventualité où les États-Unis continuent à violer l'ALENA, notamment en refusant, si le Canada avait gain de cause aux termes du chapitre 19, de rendre les 4 milliards de dollars en droits sur le bois d'œuvre résineux.

Le Sous-comité est cependant convaincu que l'inaction est plus périlleuse que l'action. Éviter de régler le problème que présente le chapitre 19 par peur d'une confrontation avec les États-Unis reviendrait, selon nous, à subir le harcèlement incessant des Américains et une diminution sensible de notre souveraineté et de notre prospérité économique.

Selon les témoignages entendus au Sous-comité, le gouvernement fédéral n'utilise pas toujours pleinement les outils fournis par l'ALENA. D'après Carl Grenier (vice-président directeur, Clé-Bois), le gouvernement, dans sa réplique aux « assauts à l'encontre du chapitre 19 » ne s'est pas « montré très vindicatif, se contentant souvent d'acquiescer ». Pour Rick Paskal (président, Canadian Cattlemen for Fair Trade) : « Notre problème, au Canada, est que nous n'invoquons pas les règles commerciales quand nous avons la possibilité de le faire. Nous devons nous montrer plus énergiques dans la défense de nos droits commerciaux ».

Le Sous-comité souligne que le Canada et les États-Unis ont désigné deux hauts fonctionnaires pour se pencher sur les possibilités de résolution des problèmes que pose le chapitre 19. Nous louons ces efforts, mais estimons néanmoins qu'il faut faire plus. Plus précisément, à notre avis, le moment est venu pour le Canada de faire valoir les droits prévus dans l'ALENA, un accord signé en toute bonne foi par les gouvernements du Canada, du Mexique et des États-Unis. Nous déconseillons néanmoins au Canada de crier à l'injustice et de réprimander

vivement les États-Unis. Il n'est pas question ici de justice vengeresse mais de se pourvoir de la protection de l'ALENA, et de défendre les intérêts du Canada. Comme le dit si bien Simon V. Potter (partenaire, McCarthy Tétrault LLP) : « Soyons fermes, mais nous devons le faire d'une façon qui soit ciblée et qui soit fondée sur des principes ».

Ce rapport contient des recommandations sur les améliorations nécessaires et sur le mode de revendication du Canada. Le Sous-comité recommande tout particulièrement :

Recommandation 1 :

Que le gouvernement fédéral ne se contente pas de consultations informelles avec les États-Unis sur la question du règlement des différends commerciaux; qu'il engage activement des pourparlers officiels avec les États-Unis, mais surtout en faisant appel au chapitre 20 de l'ALENA (voir recommandation 12) jusqu'à ce que l'esprit initial du chapitre 19, et ce faisant de l'ALENA, soit respecté.

Malgré les sérieux problèmes du chapitre 19 qui doivent être réglés rapidement, notons que les relations économiques canado-américaines sont plutôt harmonieuses et que les deux pays voient leur économie renforcée par les échanges commerciaux. Comme l'a mentionné M. Potter, la frontière canado-américaine :

> ...est effectivement une entreprise commune. Chacun de nos deux pays est le plus important partenaire commercial de l'autre, et nous bénéficions tous deux de cette circulation facile dans les deux sens. Un pourcentage très élevé des échanges commerciaux entre nos deux pays se font pratiquement sans entrave, et nous devrions nous en réjouir.

Nous espérons donc que ce rapport contribuera de façon constructive à renforcer nos relations bilatérales.

CONTEXTE

A. Histoire

La prospérité canadienne dépend largement des États Unis : un bon tiers de toute la production canadienne est vendue aux Américains. La stratégie canadienne vise donc à long terme à assurer l'accès à ce marché. Au cours des années 1980, les négociations de l'ALÉ ont été menées dans cette optique, avec notamment la volonté de mettre fin au harcèlement de la loi américaine prévoyant des recours en matière de commerce.

Selon le professeur Donald McRae (titulaire de la chaire Hyman Soloway du droit des affaires et du commerce de l'Université d'Ottawa), le Canada espérait obtenir, au début des négociations pour le libre-échange, une exemption complète de la loi américaine prévoyant des recours en matière de commerce; les discussions ont d'ailleurs dérapé sur cette question et n'ont pu être reprises que suite à une intervention politique faite au plus haut niveau. Toujours d'après le professeur McRae, au bout du compte : « On pourrait même dire qu'il (le Canada) a obtenu très peu, à savoir le chapitre 19 ». Selon M. Potter : « La solution du chapitre 19 était un compromis pour arranger les choses afin qu'un accord de libre-échange puisse être conclu ». Comme l'a dit au Sous-comité M. Paul Perkins (vice-président, Politiques et planification, Weverhaeuser Company) : « il est douteux que le Canada aurait signé l'ALÉ sans que les États-Unis n'acceptent un mécanisme binational de règlement des différends ».

Bien que loin de procurer une exemption complète de la loi américaine prévoyant des recours en matière de commerce, le chapitre 19 demeure néanmoins, selon le M. Feldman : « au coeur de l'accord de libre-échange et son aspect le plus novateur. [...] En appliquant le chapitre 19 au Mexique, cet arrangement se distingue de toute relation, traité, entente ou arrangement conclus par les États-Unis avec tout autre pays ».

B. En quoi consiste le chapitre 19?

L'innovation du chapitre 19 réside dans le fait que des groupes spéciaux binationaux d'experts en droit commercial s'assurent de l'application correcte, non pas des normes internationales mais des lois de chaque pays sur les recours commerciaux.

Le chapitre 19 est conçu pour régler, dans un délai raisonnable, les différends concernant les droits antidumping[1] ou compensateurs[2] entre les partenaires de l'ALENA. Il s'agit du mécanisme de règlement des différends le plus utilisé de l'ALENA, comptant pour 80 p. 100 de l'ensemble de ses différends commerciaux,[3] incluant le différend en cours sur le bois d'œuvre résineux.

Avant l'ALÉ/ALENA, les compagnies canadiennes pouvaient porter en appel les causes d'antidumping et de droits compensateurs en passant par le système judiciaire américain ou en utilisant le mécanisme de règlement des différends de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Les règlements de différends à travers le système judiciaire américain étaient fastidieux et entachés par l'apparence de partialité des tribunaux et organismes américains, au détriment des entreprises canadiennes. Les décisions du GATT pouvaient quant à elles être bloquées, le GATT ayant beaucoup moins de pouvoir que son successeur, l'Organisation mondiale du commerce.

En vertu du chapitre 19, les causes sont entendues par des groupes spéciaux binationaux composées de spécialistes commerciaux provenant des pays impliqués dans le différend. Le mandat de ces groupes d'experts se limite à réviser l'application des lois nationales; ils ne peuvent ni créer, ni amender des lois, et leurs décisions ne peuvent servir de jurisprudence aux causes présentées ultérieurement sous le régime du chapitre 19.

---

1 Des mesures antidumping ont été prises contre des entreprises individuelles voulant vendre des marchandises à l'étranger à des prix inférieurs à leur « valeur marchande ». Aux États-Unis, le département de Commerce (DOC) est en charge d'enquêter sur les cas possibles d'antidumping. Le DOC établit les marges de dumping en comparant le prix auquel est vendu un produit aux États-Unis (« prix d'exportation ») avec la « valeur marchande » du même produit au Canada (le prix pour lequel des ventes comparables sont effectuées dans le marché local).

2 Un droit compensateur est imposé pour protéger une industrie contre les dommages matériels causés par des importations d'autre pays subventionnées par leurs gouvernements. Le pays importateur doit prouver que la marchandise a été subventionnée et que les importations subventionnées ont causé ou menacé de causer des dommages à l'industrie nationale. Si ces deux conditions sont remplies, un droit compensatoire au montant équivalent à la subvention est imposé lors de l'importation du produit subventionné. Aux États-Unis, le DOC mène les enquêtes sur les droits compensateurs, tandis que la Commission internationale du commerce des États-Unis a pour tâche de déterminer si l'industrie américaine produisant des produits similaires a subi ou été menacée de subir des dommages matériels.

3 Les chapitres 11 (investissement), 14 (services financiers) et 20 (interprétation générale de l'Accord) sont les trois autres mécanismes de règlement des différends.

Aux termes du chapitre 19, un pays peut vérifier :

- la méthode de calcul des droits antidumping et compensateurs;
- la constatation d'un préjudice (ou la menace d'un préjudice), nécessaire à l'imposition de droits antidumping ou compensateurs; et/ou
- si les changements aux lois nationales sont conformes aux dispositions de l'ALENA se référant aux droits antidumping et compensateurs.

Les groupes sont habilités, soit à confirmer la détermination des droits antidumping et compensateurs ou la constatation d'un préjudice, soit à renvoyer la décision au gouvernement qui l'a prise; ce faisant, ils peuvent indiquer en quoi la détermination finale du pays est fautive et comment la corriger.

En vertu du chapitre 19, un groupe doit être sollicité dans les 30 jours suivant la détermination finale (et non préliminaire) de droits antidumping ou compensateurs, même si les États-Unis imposent des droits provisoires en se basant sur leurs décisions préliminaires; dans les faits, les entreprises concernées doivent verser des droits pendant presque une année avant que le groupe ne se penche sur leur cas.

Les groupes sont composés de cinq personnes, sélectionnées à partir d'une liste d'au moins 25 candidats pour chaque pays, qui doivent pour la plupart pratiquer ou avoir pratiqué le droit en temps qu'avocats ou juges. Chaque pays sélectionne deux membres du groupe spécial; ces quatre membres choisissent ensemble le cinquième membre. Les pays disposent de 30 jours pour choisir les quatre premiers membres du groupe spécial. Ces quatre membres ont à leur tour 25 jours pour sélectionner le cinquième membre. Chaque pays peut également s'opposer à la nomination d'un maximum de quatre membres sélectionnés par l'autre pays.

En théorie, les groupes spéciaux constitués aux termes du chapitre 19 doivent rendre leur décision finale dans les 315 jours suivant la requête. Dans la pratique, si le groupe renvoie la détermination finale, le processus peut être beaucoup plus long. Le pays devra bénéficier d'un délai raisonnable pour se conformer au renvoi et le groupe spécial doit par la suite s'assurer que la nouvelle détermination n'est pas incompatible avec la décision qu'il aura rendue. Dans le cas contraire, ce processus pourra être répété.

Au-delà de cette échéance, une décision du groupe spécial peut être portée en appel à un comité de contestation extraordinaire, mais seulement pour les causes où il est prétendu que :

- le groupe spécial a gravement ignoré des règles de procédure essentielles;

- le groupe spécial est coupable de conflits d'intérêt ou d'autres inconduites; et/ou

- le groupe spécial a clairement abusé de ses pouvoirs, au point de remettre en question l'intégrité du processus de vérification du groupe spécial binational.

Les États-Unis sont les seuls à avoir convoqué un comité de contestation extraordinaire; ils l'ont fait à sept reprises, dont quatre impliquant le Canada. Aucune des contestations du groupe spécial auprès du comité extraordinaire n'a été retenue.

C. L'utilité du chapitre 19

La mise en oeuvre des dispositions du chapitre 19 a nettement amélioré le système existant : les causes sont réglées plus rapidement et les Canadiens obtiennent de meilleurs résultats que sous le régime judiciaire américain. Selon M. Potter : « Auparavant, environ 20 p. 100 seulement des plaintes contre le Canada faisaient l'objet d'un examen judiciaire. Lorsque le chapitre 19 est entré en vigueur, cette proportion a grimpé à 50 p. 100, et non seulement cela, mais alors qu'un tiers des 20 p. 100 des plaintes étaient réglées en faveur du Canada auparavant, environ deux tiers des 50 p. 100 des plaintes soumises au nouveau processus se sont soldées par une décision en faveur du Canada, c'est-à-dire que les droits ont été soit réduits ou complètement éliminés ». Selon M. Grenier, de 1989 à 1994 : « Les révisions par des groupes spéciaux binationaux étaient plus rapides, moins coûteuses et plus équitables que les appels devant le Tribunal du commerce international des États-Unis ».

Les témoins représentant le secteur du bois d'œuvre canadien, lequel est sans doute celui qui a eu le plus de différends commerciaux avec les États-Unis, ont indiqué par la voix de M. Perkins que le Chapitre 19 était « inappréciable pour leur secteur comme moyen de se défendre contre les attaques commerciales des Américains ». Keith Mitchell (conseiller juridique du B.C. Lumber Trade Council) a fait remarquer que « de nombreux plaideurs canadiens vous diront que les tribunaux américains ne sont pas amicaux à l'égard des exportateurs étrangers et qu'ils sont donc en faveur du Chapitre 19, de l'Accord de libre-échange et de son successeur. Nous estimons qu'il jette les bases du développement d'un marché continental, ce qui devait, pour les deux pays, constituer le résultat positif de l'ALENA, objectif que nous appuyons ».

Le professeur McRae, qui a été membre d'un groupe spécial aux termes du chapitre 19, a confié au Sous-comité que le processus conserve son caractère de

« processus décisionnel collégial » et a eu « un effet perceptible sur le processus d'application, dans les trois pays, des dispositions législatives relatives aux droits antidumping et compensateurs ».

D. Réactions américaines aux succès canadiens aux termes du chapitre 19

Les Américains ont pris note des succès canadiens relatifs aux dispositions du chapitre 19. Selon le M. Feldman : « Les intérêts privés américains croient qu'ils seraient mieux servis par les tribunaux américains ». C'est pourquoi, toujours selon lui, « les compagnies privées américaines estiment qu'elles auraient pu obtenir davantage devant des tribunaux américains ». Il en résulte que « Les États-Unis ont refusé de négocier quoi que ce soit de similaire avec quelque autre partenaire, et regrettent de l'avoir négocié avec le Canada et appliqué au Mexique. [Ils] désirent donc éliminer le chapitre 19, ce qu'ils tentent de faire depuis dix ans ». De plus, selon M. Perkins, l'importance du chapitre 19 dans l'ALENA signifie qu'une attaque du chapitre revient à attaquer l'ALENA lui-même.

Des témoignages font état des tentatives répétées des États-Unis au cours des 10 dernières années pour saper les fondements du chapitre 19, en appliquant, selon M. Grenier, une politique de la « terre brûlée ». En vertu du chapitre 19 selon le M. Feldman, le Canada peut négocier d'égal à égal avec les États-Unis, en tant qu'État souverain, même si « Pour leur part, les États-Unis continuent de saisir chaque occasion de diminuer l'indépendance économique et politique du Canada et comprennent bien les obstacles que le chapitre 19 représente ».

Les pressions protectionnistes américaines ont aussi leur rôle à jouer. Concernant la Commission canadienne du blé, Victor Jarjour (vice-président, Planification stratégique et politique générale, Commission canadienne du blé) a confié au Sous-comité que les différends commerciaux canado-américains « se fondent sur un sentiment protectionniste et ont une motivation politique. Ils reflètent un manque d'esprit de libre-échange, en particulier au sein de certains groupes essentiellement basés dans le Dakota du Nord, qui veillent à ce que leurs politiciens fassent leur carrière en défendant les intérêts protectionnistes ».

Des témoignages présentés au Sous-comité font état des différentes tactiques américaines visant à saper et à retarder les travaux et les décisions des groupes spéciaux, en accroissant le temps consacré aux procédures par le gouvernement et les entreprises canadiennes et en réduisant les effets positifs des victoires juridiques. Il en est résulté des pressions accrues sur les Canadiens afin de les faire céder aux demandes américaines. Selon M. Grenier, les États-Unis « avaient adopté une stratégie cohérente à long terme en vue de limiter l'impact de ces victoires et d'empêcher qu'elles ne se reproduisent ou ne se poursuivent ». D'après lui, dans le cadre de l'ALÉ, les États-Unis s'attaquent à la substance du chapitre 19, cherchant notamment à obtenir :

> ...une reconnaissance accrue de la compétence des agences; des critères juridiques moins rigoureux pour la détermination des produits subventionnés et la perception de droits compensateurs à cet égard; et une compétence restreinte pour les groupes spéciaux binationaux, notamment en limitant la portée des décisions au seul cas en litige, sans application pour un examen administratif découlant d'une enquête ni un examen administratif subséquent. Ces restrictions visaient à obliger le Canada a porté en justice à plusieurs reprises les mêmes programmes, souvent au sujet des mêmes produits, sans égard aux décisions finales rendues par les groupes spéciaux ou dans les cas de renvoi.

Selon M. Grenier : « Depuis que le chapitre 19 a été reconduit dans le cadre de l'ALENA, soit depuis 1995, les États-Unis ont redoublé d'efforts et d'ingéniosité pour récupérer ce qu'ils regrettent avoir consenti, même à titre de compromis ». Pour ce faire :

- Ils ont tenté de détruire le chapitre 19 par les voies institutionnelles. Le secrétariat est privé des ressources financières suffisantes;
- Les membres des groupes spéciaux sont sous-payés et doivent attendre pour recevoir les sommes qui leur sont dues;
- On a renoncé à nommer des experts du commerce international au sein de ces groupes spéciaux;
- On a politisé les groupes spéciaux en exigeant l'approbation du Congrès pour la constitution des listes de candidats possibles;
- Les règles applicables aux contestations extraordinaires ont été modifiées.
- On s'en est pris directement aux normes d'examen;
- L'intégrité des membres canadiens et américains des groupes spéciaux a été mise en doute;
- On a fait fi des règles et des échéanciers applicables à la composition des groupes spéciaux et à la dotation des postes vacants;
- On a abusé des contestations préventives; (et)
- Les lois commerciales ont été révisées ».

Ainsi on assiste, selon M. Potter, à un retour de « la perception de partialité et de lenteur du processus » à l'origine du chapitre 19. Bien que le Canada voie ses acquis continuellement remis en question, le chapitre 19 continue néanmoins à avoir un impact positif, notamment le fait que « nos organismes administratifs des

deux côtés de la frontière font un meilleur travail pour ce qui est d'expliquer ce qu'ils font et de faire preuve de transparence ».

S'ATTAQUER AUX LACUNES DU CHAPITRE 19

Nous avons observé une remarquable similitude des critiques soulevées à plusieurs reprises, devant le comité, selon lesquelles les Américains violeraient l'esprit de l'ALENA en exploitant les failles du texte du chapitre 19. Ces critiques sont examinées plus en détail dans cette section.

A. Le chapitre 19 comme outil au service du protectionnisme et du harcèlement

Une des principales critiques envers le chapitre 19 est que des procédures peuvent être intentées automatiquement à partir de plaintes provenant d'intervenants du secteur privé, à un coût relativement bas. Comme le mentionnait Bob Friesen (président, Fédération canadienne de l'agriculture), aux États-Unis, « lorsqu'un organisme décide d'intenter une action, il lui suffit de présenter un dossier au département du Commerce et à la Commission du commerce international américaine. Une fois que ces agences ont décidé d'aller de l'avant dans le dossier, l'organisme en cause n'a plus rien à débourser. Tous les frais sont à la charge de l'État ». M. Friesen a donné l'exemple suivant au Sous-comité pour illustrer ce problème :

> Il y a quelques années, pendant que j'assistais à une réunion de dirigeants agricoles sur l'ALENA, j'ai eu l'occasion de discuter avec un monsieur qui représentait le NPPC, qui est le Conseil américain du porc. Il m'a dit que le Conseil envisageait une action contre le porc canadien, mais qu'il n'avait pas encore arrêté le motif de l'action. Je lui ai demandé pourquoi le Conseil pensait à un recours commercial. Il a répondu que la seule raison était que l'industrie canadienne prenait de l'expansion tandis que l'industrie américaine stagnait.

Les Parties contrevenantes peuvent également retirer des bénéfices substantiels de l'imposition de droits antidumping et compensateurs temporaires à leurs compétiteurs canadiens, ayant pour effet de réduire la concurrence tout en leur permettant de percevoir des droits en vertu de l'amendement illégal Byrd, dont il sera question plus loin.

Aucune mesure incitative ou coercitive n'est prévue pour contrer les poursuites judiciaires futiles, exception faite des coûts directs de la procédure : versement d'un dépôt ou de frais si la Partie contrevenante perd sa cause. Si l'exigence du paiement des coûts, dans l'éventualité d'une cause perdue ou futile, semble être une bonne façon de décourager les poursuites futiles dans le cadre de l'ALENA, M. Potter souligne néanmoins, qu'en plus des coûts élevés pour le dépôt d'une plainte, les procédures judiciaires canadiennes et américaines existantes

exigent déjà une justification pour faire avancer une cause. Il fait également preuve de scepticisme quant à la faisabilité politique d'imposer aux Parties contrevenantes des amendes pour plaintes futiles : « Je n'ai pas beaucoup d'espoir que des pays consentiraient à pénaliser des parties dont les plaintes ont été jugées non fondées, même si ces plaintes étaient examinées par l'Agence des services frontaliers du Canada, par exemple ».

Sandra Marsden (membre, conseil d'administration, Alliance canadienne du commerce agroalimentaire) partage son scepticisme. « Au sujet du paiement des frais juridiques par la partie gagnante, ce serait magnifique si nous sommes gagnants. Je ne suis cependant pas sûre qu'il est possible de le négocier avec les Américains ». En lieu et place, elle recommande, de concert avec M. Jarjour, que le gouvernement fédéral s'applique à — selon les termes de M. Jarjour — « des normes plus strictes pour le déclenchement d'un recours commercial ».

Le Sous-comité recommande donc :

Recommandation 2 :

Que le gouvernement du Canada travaille de concert avec ses homologues de l'ALENA à établir des critères afin de restreindre l'introduction de contestations en vertu du chapitre 19 qui sont futiles et/ou sans fondement.

B. L'incapacité des groupes spéciaux d'établir un précédent

Les causes, en vertu du chapitre 19, ne créent pas de précédents; chaque cause est jugée séparément. Le refus américain d'entériner un principe de préclusion accessoire — en vertu duquel une décision d'un tribunal se référant à une question de fait ou à une loi interdirait que la même cause soit jugée de nouveau — fait en sorte qu'une même cause peut être jugée à plusieurs reprises.

M. Potter nous a notamment fait part d'un différend canado-américain, portant sur le porc, datant du début des années 1990, au cours duquel, « chaque fois qu'un groupe spécial binational disait qu'une méthodologie quelconque n'était pas bonne, les États-Unis attendaient simplement le prochain examen administratif et faisaient encore la même chose, et il fallait contester de nouveau ». Selon Elaine Feldman (sous-ministre adjointe associée, Politique commerciale et négociations, Ministère du Commerce international), concernant le différend sur le bois d'œuvre résineux, « rien n'empêcherait les États-Unis de présenter de nouvelles plaintes une fois les plaintes actuelles réglées ».

En accord avec les témoignages entendus, le Sous-comité considère l'incapacité des groupes spéciaux à établir des précédents en vertu du chapitre

19 comme une lacune fondamentale du processus de règlement des différends. Cependant, les États-Unis ne seront probablement pas très flexibles sur cette question. Le Canada, au lieu de faire pression sur l'ALENA pour que les groupes spéciaux puissent créer des précédents, pourrait choisir la solution proposée par M. Potter selon laquelle « la décision rendue dans au moins un cas devienne un précédent qui influerait sur tous les autres cas. Si nous parlons de porc ou de bois d'œuvre, que la décision d'un groupe spécial binational à l'égard d'un produit serve de précédent par rapport à la décision d'un autre groupe spécial binational à l'égard du même produit. Il faudrait que nous obtenions au moins cela. Je dirais qu'il faut viser bas ».

Nous recommandons :

Recommandation 3 :

Que le gouvernement fédéral collabore avec les États-Unis et le Mexique afin que les décisions des groupes spéciaux formés aux termes du chapitre 19 établissent des précédents par rapport à toute décision subséquente prise par ces groupes à propos des mêmes produits.

C. Non-respect des échéances

Comparativement au système judiciaire américain, un des principaux avantages du chapitre 19 semblait être le délai de règlement relativement court de 315 jours. Selon Paul Robertson (directeur, Direction des recours commerciaux, ministère du Commerce international), « ces délais ont pris l'habitude de s'allonger ». Si selon M. Robertson, les cas traités en vertu du chapitre 19 se sont réglés plus rapidement que ceux passant par le système judiciaire américain, M. Grenier précise que : « Avec une moyenne de 696 jours, les procédures touchant les importations canadiennes en application du chapitre 19 sont maintenant plus longues que les causes réglées par le Tribunal du commerce international, dont la moyenne s'établit à 641 jours ». Dans le cas du bois d'œuvre résineux : « Plutôt que les 315 jours prévus par les règles du chapitre 19 pour conclure un tel dossier, nous en sommes au 33^{e} mois de procédure. [...] Si on avait respecté les échéanciers prévus pour les appels initiaux en vertu de l'ALENA, même avec un certain retard comme ce fut le cas pour les appels dans le cadre du 3^{e} accord sur le bois d'œuvre, tous les appels et toutes les procédures judiciaires en arriveraient maintenant à leur conclusion. L'industrie canadienne et les gouvernements provinciaux ne seraient pas tenus de répondre à de nouvelles séries de questionnaires ».

Martin Rice (directeur général, Conseil canadien du porc) a confié au Sous-comité que : « Nous savons que pour le bois d'œuvre et le magnésium, peut-être aussi dans d'autres cas, ces processus ne donnent pas des résultats dans les

délais prévus. Dans notre cas, il a été possible de respecter plus ou moins l'objectif de 10 mois établi dans l'accord initial, mais je sais que l'affaire du bois d'œuvre traîne depuis bien plus de deux ans ».

Ces retards ont un réel impact économique sur les producteurs et les travailleurs canadiens. Au sujet du règlement des différends en vertu du chapitre 11, qu'il juge applicable au processus du chapitre 19, M. Paskal s'exprime en ces termes : « Ces contestations nécessitent une équipe d'avocats coûteux qui, dans bien des cas — mais pas dans le nôtre — ne tiennent pas compte du temps parce que le mécanisme de règlement des différends ne le fait pas. Entre-temps, Rome brûle. Ces contestations ne doivent pas durer plus de six mois. Autrement, des industries et des gouvernements continueront à se cacher derrière ce qui est rapidement en train de devenir un obstacle artificiel au commerce ».

Dans le même ordre d'idées, des témoins ont évoqué la possibilité de rendre exécutoires les décisions des groupes spéciaux, se débarrassant ainsi des retards occasionnés par les renvois; cependant, certains ont admis la difficulté de convaincre les États-Unis d'un tel changement. Le Sous-comité reconnaît la gravité de ces problèmes et recommande donc :

Recommandation 4 :

Que le gouvernement canadien amorce des pourparlers avec ses partenaires de l'ALENA pour diminuer la fréquence des renvois multiples pour une même cause.

Nous avons également retenu la recommandation de M. Herman selon laquelle, lorsqu'un organisme commercial américain, comme la Commission internationale du commerce, présente son rapport sur une affaire qui a fait l'objet d'un renvoi et met en doute la légitimité d'une décision du groupe spécial, le gouvernement du Canada devrait soulever cette question auprès du gouvernement américain au niveau politique. Le Sous-comité recommande donc :

Recommandation 5 :

Que le gouvernement fédéral proteste officiellement contre le gouvernement américain et défende vigoureusement la légitimité du chapitre 19, ainsi que de l'ALENA lorsque les États-Unis intentent des actions qui remettent en question la légitimité des décisions du groupe spécial.

D. Utilisation du Comité de contestation extraordinaire

Le Comité de contestation extraordinaire, initialement conçu pour régler les fautes graves de procédure, les inconduites ou les abus flagrants de pouvoir par des groupes spéciaux, est devenu *de facto* un tribunal d'appel, ce qui a élargi son mandat et a contribué à rallonger le processus. Selon Marc Boutin (membre, Alliance canadienne pour le commerce du bois d'œuvre), « c'est quasiment devenu un deuxième recours pour les Américains. Le but même de la contestation extraordinaire est donc un peu distordu ».

Le professeur McRae a un autre sujet d'inquiétude concernant le Comité. Selon lui, le mandat restreint du Comité et sa série de décisions, toutes en défaveur de la Partie contrevenante, « contribue peu à renforcer la confiance envers le chapitre 19 ou envers sa légitimité ». Il souligne que deux groupes spéciaux du Comité ont identifié des problèmes en vertu du chapitre 20, mais n'ont pas pu remettre en question les décisions initiales puisque ces problèmes dépassaient le cadre strict du mandat du Comité, « je ne crois pas que cela fasse quoi que ce soit pour favoriser le respect du processus par les organismes ou la confiance du public à l'égard du processus ».

Mais à l'opposé des autres témoins qui critiquent le fait que les États-Unis utilisent le Comité comme un mécanisme d'appel *de facto*, le professeur McRae suggère que le mandat du Comité soit élargi afin de devenir un mécanisme d'appel *de jure*, qui pourrait régler les cas où les groupes spéciaux interprètent mal des lois nationales, sans remettre en question l'intégrité des procédures du groupe spécial. Un tel changement augmenterait la légitimité de l'ensemble du processus sous le régime du Chapitre 19, et « pourrait aider à éliminer une partie du va-et-vient qui se passe entre les groupes spéciaux et les organismes nationaux ».

Cependant, selon le M. Feldman, faire du Comité un processus d'appel officiel introduirait un « important changement institutionnel » et « ne pourrait se faire qu'au prix d'un des principes sous-jacents du chapitre 19, soit l'examen rapide. Actuellement, le processus prend plus de temps qu'une affaire entendue par le Tribunal du commerce international des États-Unis, mais le bon côté est que, en théorie, on a fini une fois que la décision a été rendue. [...] Cela voudrait dire que, lorsqu'on est devant un groupe spécial binational, il faudrait monter un dossier en vue d'un appel. Cela change complètement la nature du processus. Ainsi, c'est une décision qu'il faudrait prendre après mûre réflexion car il faudrait repenser l'objectif initial, qui était un examen rapide et peu coûteux ».

Le Sous-comité croit que le gouvernement fédéral devrait chercher à redonner au chapitre 19 sa finalité initiale, soit fournir une alternative juste et opportune au système judiciaire américain. Nous hésitons à recommander l'ajout

d'un autre niveau de complication à un processus déjà controversé et coûteux en temps. Nous recommandons donc :

Recommandation 6 :

Que le gouvernement fédéral collabore avec ses partenaires de l'ALENA pour que les comités de contestation extraordinaire soient utilisés uniquement lors de circonstances extraordinaires et non en tant que cour d'appel générale.

E. Infrastructure institutionnelle déficiente et sous financement

L'ALENA comprend un minimum d'infrastructure institutionnelle, car les partenaires de l'ALENA, dès sa création, voulaient éviter une intégration ressemblant à la Communauté économique européenne. Le secrétariat de l'ALENA est composé d'une équipe réduite divisée en trois sections nationales. Cette absence de noyau organisationnel a nui à la mise en oeuvre de mécanismes de contrôle efficaces et a limité la capacité des groupes spéciaux de l'ALENA à régler rapidement les cas. Ainsi, selon M. Herman, la Commission du libre-échange, supposée appliquer l'ALENA, « possède certaines fonctions liées au traité, mais elle ne les exerce pas réellement. Je pense que le [Sous-]comité devrait se pencher sur la question ». Les secrétariats de l'ALENA « sont eux aussi des organismes fictifs. En fait, ils sont plutôt des relais qui supervisent les systèmes nationaux de groupes spéciaux, sans plus ». Des témoins ont aussi accusé les États-Unis de retarder le travail de l'ALENA en privant le secrétariat des ressources financières et humaines nécessaires à son bon fonctionnement.

Le gouvernement fédéral a confié au Sous-comité qu'il était au courant de ce problème. Selon M. Robertson, « il y a une volonté d'améliorer l'efficacité, de réduire les délais et d'amener les Américains à mieux administrer avec un personnel meilleur la partie du secrétariat qui leur revient, et on examine actuellement ces questions. Il existe un groupe de travail sur le processus institutionnel du chapitre 19 et ce genre de choses ».

Le M. Feldman nous a fourni une liste des mesures à prendre dans ce domaine, « en commençant par donner de l'expansion aux secrétariats nationaux, les améliorer sur le plan professionnel, les protéger du contrôle physique, géographique et budgétaire des organismes qui témoignent devant eux et leur donner au moins autant de pouvoirs que n'en ont les greffiers des tribunaux. Il est difficile de comprendre pourquoi les secrétariats de l'ALENA n'ont absolument aucun pouvoir, même pas celui de résister aux instructions illégales et abusives que leur donnent parfois les gouvernements nationaux qui prétendent les contrôler ».

Le Sous-comité estime que le fonctionnement des institutions actuelles de l'ALENA peut et doit être amélioré. Nous recommandons donc :

Recommandation 7 :

Que le gouvernement fédéral collabore avec le Mexique et les États-Unis pour consolider, mieux financer et améliorer les capacités des secrétariats de l'ALENA, afin de fournir le soutien nécessaire à la Commission du libre-échange pour qu'elle puisse exécuter adéquatement les fonctions liées au traité.

F. La partialité et la sélection des groupes spéciaux

Le Sous-comité a entendu des commentaires contradictoires sur la partialité des groupes spéciaux aux termes du chapitre 19. Le professeur McRae nous a confié que les groupes spéciaux fonctionnent en collégialité et émettent surtout des décisions unanimes ou sans opinion divergente, et « renvoient souvent tout ou partie des décisions », ce qui laisse peu ou pas de place à la partialité. « Et même si on arrivait à la conclusion que les États-Unis appliquaient une stratégie visant à saper les décisions impartiales des groupes spéciaux, il faudrait reconnaître que ce n'est pas efficace ».

M. Grenier pense, quant à lui, que : « Les Canadiens ne peuvent plus s'attendre à ce que les examens par des groupes spéciaux binationaux soient plus équitables que ceux du Tribunal du commerce international des États-Unis, étant donné que les membres américains de ces groupes ne sont plus des experts en droit commercial, qu'ils sont protégés contre les appels, et qu'ils sont sélectionnés avec soin pour défendre les prérogatives de l'agence gouvernementale des États-Unis ». M. Potter abonde dans le même sens : « Nous voyons des efforts constants de la part des États-Unis en vue de rendre les groupes spéciaux tellement respectueux des organismes (américains) qu'ils n'osent pas en renverser les décisions ».

Selon M. Herman, les groupes spéciaux formés aux termes du chapitre 19 devaient être « composés de spécialistes du droit commercial et être en mesure d'examiner des cas faisant l'objet d'un examen judiciaire. Le Sous-comité s'est également fait dire que le recrutement des membres de groupes spéciaux est problématique, en raison de la faible rémunération, de l'absence d'une liste permanente de membres potentiels et du petit nombre de candidats potentiels, dont un grand nombre pourrait se retrouver en conflit d'intérêts.

Le mauvais fonctionnement du mécanisme prévu en vertu du chapitre 19 est accentué par la difficulté de former un groupe spécial, qui peut également servir de prétexte aux Parties pour se retirer du processus. Une solution évidente serait, selon M. Herman, d'institutionnaliser les groupes spéciaux, ce qui « contribuerait à doter le système de l'ALENA du noyau qui lui fait défaut ».

Chaque pays pourrait aussi fournir en permanence une liste de membres potentiels de groupes spéciaux. Le Canada, comme le suggère M. Grenier, « devrait s'engager à maintenir des listes complètes de candidats pour les groupes spéciaux et pour les comités de contestation extraordinaire ainsi qu'à assurer la sélection des membres de ces groupes de même que la dotation des postes vacants à l'intérieur des délais prescrits ».

Selon M. Herman :

> Les gouvernements doivent trouver des personnes qui sont prêtes à servir et qui ne sont pas dans une situation de conflit. Et si elles ne sont pas dans une situation de conflit, sont-elles prêtes à servir? Dans une certaine mesure, cela est directement lié à la question de la rémunération et des services de soutien que les membres des groupes spéciaux peuvent obtenir. Cette question peut être réglée dans le cadre des dispositions actuelles du chapitre 19. Tout ce qu'il faut, c'est la volonté politique de le faire.

Enfin, notons que, même si la nomination des membres des groupes spéciaux est la responsabilité ultime du gouvernement fédéral, l'industrie est directement concernée par la formation de groupes spéciaux en cas de recours commerciaux. Comme le faisait remarquer M. Grenier, le Canada a déjà consulté l'industrie pour la sélection de deux membres de l'OMC, alors que « le gouvernement des États-Unis a toujours consulté les représentants de son industrie ».

À la lumière de ce témoignage, le Sous-comité recommande que :

Recommandation 8 :

Le gouvernement du Canada collabore avec ses partenaires de l'ALENA pour dresser une liste permanente de membres potentiels de groupes spéciaux, pour clarifier les règles de sélection et augmenter la rémunération des experts sélectionnés pour faire partie d'un groupe spécial aux termes du chapitre 19 et de faire en sorte que chaque pays maintienne une liste exhaustive de candidats. Le gouvernement fédéral devrait consulter l'industrie pour dresser cette liste permanente.

G. Loi américaine prévoyant des recours en matière de commerce

1. Article 129 de la *Loi américaine sur les Accords du Cycle d'Uruguay*

Le Sous-comité a pu observer la faculté déconcertante des États-Unis à utiliser ses lois nationales pour rejeter les décisions des groupes spéciaux de l'ALENA. Notamment, en vertu l'article 129 de la *Loi américaine sur les Accords du Cycle d'Uruguay*, les États-Unis ont créé, selon Jon R. Johnson, un groupe spécial pour répliquer aux décisions de l'OMC allant à l'encontre des déterminations américaines de droits antidumping et compensateurs. Le Canada a essentiellement eu gain de cause auprès de l'OMC sur le différend du bois d'œuvre résineux, mais « l'affaire a été renvoyée à un groupe spécial visé à l'article 129, qui a rendu une décision positive, autrement dit il a statué qu'il y avait menace de préjudice. La position du gouvernement américain est qu'une décision affirmative a préséance sur une décision négative du groupe spécial binational de l'ALENA ». Essentiellement, les États-Unis se servent de leur défaite à l'Organisation mondiale du commerce pour faire fi de la conclusion du groupe spécial de l'ALENA sur l'absence de dommage.

Nous croyons qu'une défaite devant un tribunal (dans ce cas, l'OMC), ne devrait pas servir à la partie perdante pour défaire une décision similaire émise par un autre tribunal (aux termes, dans ce cas, du chapitre 19 de l'ALENA). Le Sous-comité considère un tel comportement en violation de l'esprit de l'ALENA et recommande :

Recommandation 9 :

Que le gouvernement du Canada exerce des pressions auprès du gouvernement américain pour que l'article 129 de la *Loi américaine sur les Accords du Cycle d'Uruguay* ne soit pas utilisé pour éviter l'application des décisions des groupes spéciaux formés aux termes de l'ALENA.

2. Règles et enquêtes américaines sur les droits antidumping

Plusieurs producteurs agricoles se sont dit préoccupés par certaines règles américaines prévoyant des recours en matière de commerce. Selon M. Rice, les règles américaines sur les droits antidumping « ont évolué vers le parti pris marqué en faveur de l'industrie intérieure ». Il a notamment critiqué, de concert avec M. Jarjour, l'utilisation par les Américains des coûts de production pour le calcul du dumping dans un marché intégré. Comme en a témoigné M. Jarjour devant le Sous-comité :

> Dans le secteur agricole, et surtout en céréaliculture, il est tout simplement insensé de se servir du coût de production. Les coûts sont souvent connus bien avant que les prix ne soient fixés. Les classes, qui dépendent des conditions météorologiques, déterminent la valeur d'une récolte. En définitive, le coût des facteurs ne varie pas avec la classe. Les prix mondiaux des céréales, qui sont déterminés par les forces du marché, peuvent inévitablement imposer de vendre à un prix inférieur au coût si l'agriculteur est obligé de vendre sa récolte pour vivre. Cela n'a rien à voir avec le dumping.

M. Rice a également observé qu'en ce moment, les enquêtes antidumping américaines portent uniquement sur un an, alors que le cycle de production et le cycle économique peut s'étaler sur plusieurs années. « Or, il se trouve qu'une année sur trois est mauvaise dans notre industrie pour ce qui est des prix par rapport aux coûts. Nous voudrions donc que le calcul du coût de production se fasse au moins sur une période plus proche du cycle de production de l'industrie ».

Le Sous-comité estime ces critiques justifiées et recommande :

Recommandation 10 :

Que le gouvernement fédéral s'emploie à trouver tous les moyens de formuler une définition commune du dumping dans le secteur agricole qui exclue les coûts de production dans un marché intégré, ainsi que d'établir une période qui reflétera le cycle de production et le cycle économique lors de la tenue d'une enquête antidumping.

RENDRE L'ALENA VIABLE POUR LE CANADA

Comme le démontre le nombre de recommandations déjà soumises par ce Sous-comité, il y a encore beaucoup de travail à faire si nous voulons éviter que le Canada perde tous les gains obtenus aux termes du chapitre 19, de même que dans le cadre de l'ALENA. Nous sommes conscients que la remise en état du chapitre 19 sera complexe et difficile, mais certains outils de l'ALENA, jusqu'à présent sous-utilisés par le gouvernement fédéral, pourraient nous aider dans cette entreprise.

Le Canada a divers moyens pour remettre en état le Chapitre 19, des consultations à l'abrogation pure et simple de l'Accord. Aucun témoin n'a préconisé la seconde solution. Certains ont recommandé que l'on ne renégocie pas l'ALENA, car cela menacera le reste de l'Accord. À leur avis, il vaudrait mieux chercher à répondre aux préoccupations des Canadiens dans le cadre de l'ALENA.

A. Se servir de l'article 1903

L'article 1903 de l'ALENA permet à un pays membre de l'ALENA de contester devant un groupe spécial binational les changements aux lois nationales d'un autre pays concernant les droits antidumping et compensateurs qu'il juge non conformes à l'ALENA. Si le groupe spécial recommande des modifications aux amendements légaux, les deux pays « entreprendront immédiatement des consultations et s'efforceront de parvenir à une solution mutuellement satisfaisante dans un délai de quatre vingt dix jours à compter de l'avis déclaratoire final rendu par le groupe spécial. La solution pourra comprendre l'adoption d'un correctif à la loi de la Partie ayant apporté la modification ». Si le correctif à la loi ou une autre solution satisfaisant les deux parties n'est pas mis en application dans les neuf mois suivant la période de consultation, la partie contrevenante est en droit de prendre « une mesure législative comparable ou une mesure exécutive équivalente » ou, plus drastiquement, de dénoncer le présent accord à l'égard de la partie ayant apporté la modification, sur préavis écrit de 60 jours à cette partie.

Comme le fait remarquer M. Grenier : « Ce qui frappe le plus, peut-être, c'est que le Canada n'a jamais invoqué les dispositions de l'article 1903 de l'ALENA qui le protègent contre les modifications apportées aux lois commerciales des États-Unis et ce, même si les Américains ont modifié ces lois à plusieurs reprises dans le but explicite d'annuler des décisions rendues par un groupe spécial de l'ALENA [...] Le Canada n'a pas non plus invoqué l'article 1903 pour contrer les lois commerciales des États-Unis qui ont des répercussions chez nous et, qui plus est, contreviennent aux obligations internationales, comme l'amendement Byrd de 2000 ».

Continuant de plaider pour que le gouvernement fédéral défende plus énergiquement les intérêts canadiens au sein de l'ALENA, nous recommandons :

Recommandation 11 :

Que le gouvernement fédéral considère sérieusement l'idée d'utiliser l'article 1903 lorsque des partenaires de l'ALENA modifient leurs lois pour échapper à leurs obligations en vertu de l'ALENA.

B. Contestations dans le cadre de l'ALENA : l'article 1905

En vertu de l'ALENA, le Canada peut contester les agissements des États-Unis à l'encontre du chapitre 19 de deux façons. L'article 1905 suspend dans les faits la révision par le groupe spécial binational de la détermination des droits antidumping et compensateurs (en suspendant la procédure aux termes du chapitre 19), si le groupe spécial conclut que la partie contrevenante a utilisé ses

lois nationales pour nuire au fonctionnement d'un groupe spécial aux termes du chapitre 19. Une conclusion affirmative entraînerait donc *de facto* un démantèlement de l'ALENA; aucun des experts commerciaux entendus par le Sous-comité n'a recommandé ce scénario, surnommé « la bombe atomique » par M. Potter; le Sous-comité le déconseille également.

C. Consultations aux termes du chapitre 20 : visibles et persuasives

Le Canada peut également contester les États-Unis en vertu du chapitre 20, traitant des différends sur l'interprétation et l'application de l'Accord. L'opinion que le gouvernement fédéral devrait se prévaloir des consultations prévues dans l'article 20 est partagée par l'ensemble des témoins, à l'exception de Mme Feldman, pour qui le Canada « n'a pas besoin d'organiser une consultation officielle en vertu du chapitre 20 pour soulever auprès des autorités américaines leur paiement des frais de secrétariat de l'ALENA ou leur comportement à l'égard des dispositions du chapitre 19 ». La firme d'avocats Baker & Hostetler notait dans sa soumission que « le but poursuivi par le Canada, à travers le mécanisme de règlement des différends prévu au chapitre 20, devrait être d'obliger les États-Unis à mettre fin à ses manoeuvres dilatoires et à retirer les entraves administratives empêchant une révision expéditive par le groupe spécial aux termes du chapitre 19 ». [traduction]

Notamment, le Canada devrait dans un premier temps demander des consultations en vertu de l'article 2006. En cas d'échec, le Canada pourrait avoir recours à la médiation prévue dans l'article 2007, puis à l'arbitrage aux termes de l'article 2008.

Le mécanisme prévu dans le cadre du chapitre 20 comporte deux avantages. Tout d'abord, il fournit un forum plus direct que les consultations informelles pour les négociations avec les États-Unis: selon le M. Feldman, les audiences aux termes du chapitre 20 sont « visibles et ont un pouvoir de persuasion ». De plus, il dote le Canada du pouvoir de suspendre les concessions commerciales faites aux États-Unis dans le cadre de l'ALENA, si la cause se rend jusqu'en arbitrage en vertu du chapitre 20 et que les États-Unis rejettent la décision de l'arbitre.

1. Favoriser la transparence

Selon le M. Feldman :

> Le chapitre 20 est une invitation, quoique très publique, à régler les questions découlant des difficultés liées au chapitre 19. Jusqu'à maintenant, la position du gouvernement du Canada a été qu'il y a un dialogue continu avec les États-Unis; les gens discutent de ces questions tout le temps et ils essaient de les régler.

> Selon nous, ce genre de processus non officiel va à l'encontre des intérêts nationaux du Canada, du moins en ce qui concerne ces questions. Le Canada a besoin d'être plus direct et plus public dans sa démarche, et cela revient à l'idée de la gêne que j'ai mentionnée plus tôt. Ce processus public au moyen duquel on exigerait des consultations, que les États-Unis seraient obligés d'accepter et auxquelles ils devraient participer, permettrait d'examiner toutes les questions qui ont été mentionnées ici, que ce soit l'institutionnalisation des procédures des groupes spéciaux ou la modification de la structure d'appel. Toutes ces solutions seraient sur la table dans une procédure aux termes du chapitre 20.

Le M. Feldman prétend de plus que des relations canado-américaines harmonieuses sont bénéfiques, non seulement pour le Canada mais également pour les États-Unis qui en sont tributaires pour démontrer leur bonne foi aux autres pays. Dans la sphère économique, selon M. Potter : « L'ALENA est un modèle utilisé par les États-Unis pour négocier non seulement la Zone de libre-échange des Amériques, mais aussi d'autres traités bilatéraux. Si nous commençons à demander à quoi cela sert de conclure de tels traités si on n'en respecte pas non seulement la lettre mais aussi l'esprit, je crois que c'est là quelque chose que les États-Unis préféreraient que nous n'ébruitions pas trop ».

Le Sous-comité recommande donc :

Recommandation 12 :

Que le gouvernement fédéral amorce immédiatement des consultations avec les États-Unis en vertu du chapitre 20 relativement aux difficultés soulevées dans le rapport au sujet du chapitre 19.

2. Représailles

Si les États-Unis ne se plient pas à une décision de l'arbitre aux termes du chapitre 20, le Canada pourrait leur enlever certains avantages de l'ALENA. L'inconvénient découlant de l'application de sanctions commerciales est qu'elles finissent par infliger des dommages à l'économie et aux consommateurs du pays qui sanctionne, comme les économistes ne manquent pas de le rappeler. Des représailles réciproques sont également à craindre de la part des Américains. Comme le faisait remarquer M. Johnson : « La rétorsion, le retrait des avantages, cela pose toujours des problèmes dans le pays, parce que des gens en souffriront ».

Il n'est parfois pas possible d'éviter les sanctions : ne pas répliquer lancerait un message encore plus dommageable. Pour M. Potter : « Le jour où le Canada décidera qu'il a trop peur d'user de représailles parce qu'il craint de nuire à la relation, les États-Unis sauront alors qu'ils peuvent faire tout ce qu'ils veulent ». De même, « nous devons faire valoir un argument lorsque nous avons gain de cause.

Si nous avons gain de cause, mais que nous n'agissons pas, à quoi cela sert-il d'avoir gain de cause »?

M. Johnson suggère que : « Les États-Unis devraient avoir un choix. Ils pourraient négocier avec le Canada et respecter le chapitre 19, ce qui permettrait au Canada d'obtenir ce qu'il a initialement négocié. Dans le cas contraire, le Canada aurait le droit d'utiliser des représailles en suspendant l'application d'autres dispositions de l'ALENA, ou du moins retirer aux États-Unis les avantages qu'ils en retirent. Les Américains devraient accorder au Canada la chose qu'il a initialement négociée et qui revêt pour lui une très grande importance — à savoir un chapitre 19 viable —, sinon ils perdraient les avantages de certaines dispositions de l'ALENA, auxquels ils accordent une très grande valeur ».

En vertu du chapitre 20 de l'ALENA, contrairement à l'Organisation mondiale du commerce, le Canada peut choisir automatiquement quels avantages il désire exclure, sans en demander l'autorisation. Selon M. Johnson : « Aux termes de l'ALENA, il y a diverses autres cibles qu'on peut viser qui préoccupent particulièrement les Américains, par exemple l'énergie, la sécurité énergétique, la protection des investissements et d'autres choses de ce genre ».

Le Sous-comité reconnaît que l'application de sanctions dans le cadre de l'ALENA est une décision lourde de conséquence. Mais si les États-Unis refusent de respecter l'esprit de l'ALENA, nous sommes de l'avis des témoins entendus que le Canada doit exercer des représailles afin de préserver les gains négociés aux termes de l'ALENA.

Recommandation 13 :

Que si les États-Unis n'obtiennent pas gain de cause aux termes du chapitre 20 et qu'ils ne se conforment pas aux obligations prévues dans l'ALENA, le gouvernement fédéral envisage sérieusement de leur retirer les avantages de l'ALENA en conformité de l'article 2019 de l'ALENA jusqu'à ce qu'ils se conforment auxdites obligations.

D. Soutien aux entreprises canadiennes

Les entreprises et les travailleurs canadiens sont pris au milieu de la bataille pour faire en sorte que le chapitre 19 réponde aux attentes qu'il a suscitées. Même si les problèmes relatifs au chapitre 19 étaient réglés en faveur des Canadiens, les poursuites coûteuses et la perte provisoire des marchés américains pourraient transformer les gains du Canada en victoire à la Pyrrhus. Selon M. Potter : « On ne peut pas demander à l'industrie d'assumer le coût de ces démarches — qui, après tout, sont dans l'intérêt de tous les exportateurs canadiens — et lui dire qu'elle n'aura pas d'aide du gouvernement ».

Le gouvernement fédéral a soutenu l'industrie canadienne. En 2003, le gouvernement fédéral a versé 14,9 millions de dollars aux associations de l'industrie du bois d'œuvre résineux pour payer une partie de leurs dépens. Pas plus tard que le 15 avril dernier, il a annoncé qu'il verserait 20 millions de dollars supplémentaires à cette fin. Auparavant, M. Boutin avait réclamé cependant un plus grand soutien pour l'industrie du bois d'œuvre résineux, car « nous entrons dans la phase finale du volet juridique, qui sera la plus intense dans le conflit du bois d'œuvre ». Le Sous-comité appuie l'aide fournie par le gouvernement, mais ne peut manquer de noter qu'elle est bien inférieure à ce dont le secteur a besoin pour faire face à ses dépenses courantes et prévisibles pendant la durée du différend commercial.

Quant aux autres secteurs industriels, M. Rice a déclaré au Sous-comité : « Nous tenons d'ailleurs à féliciter publiquement le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux pour leurs mesures d'adaptation du filet de sécurité sociale, qui ont permis de satisfaire non seulement aux règles commerciales américaines, mais aussi, dans beaucoup de cas, aux règles mondiales ».

Le bien-fondé du soutien de l'industrie canadienne (pas seulement celle du bois d'œuvre résineux), aux prises dans la bataille entourant le chapitre 19, est indéniable : le Canada n'a pas intérêt à perdre ces industries dont la prospérité a attiré l'attention américaine. De plus, les efforts pour réformer le chapitre 19 et consolider nos droits aux termes de l'ALENA bénéficieront à tous les Canadiens. Pour ce qui est du secteur du bois d'œuvre, M. Perkins a fait remarquer que « son secteur ne pouvait porter le poids d'une bataille juridique qui concerne en fait tous les exportateurs canadiens ». Le secteur ne devrait pas non plus dépendre exclusivement d'une aide juridique accordée de manière ponctuelle par le gouvernement fédéral. Le Sous-comité recommande donc :

Recommandation 14 :

Que le gouvernement du Canada élabore une politique à long terme cohérente en matière d'aide juridique à l'intention des associations de bois d'œuvre résineux canadiennes dont celles-ci pourraient bénéficier jusqu'à ce que le différend soit réglé, et ce en reconnaissance des frais de justice qu'elles doivent défrayer. Que le gouvernement consacre par ailleurs davantage de ses propres ressources aux poursuites judiciaires relatives à ce différend. De manière générale, le gouvernement fédéral fournirait une aide financière (pour contribuer au paiement des frais de justice et fournir des garanties de prêt, p. ex.) aux secteurs lésés par les recours commerciaux intentés en vertu de l'ALENA.

E. Mobiliser le soutien de la population

Une défense efficace du chapitre 19, et plus globalement du concept de libre-échange, doit passer par la reconnaissance du fait que le système politique américain est beaucoup moins centralisé que le système canadien. Le président américain a un rôle important à jouer en politique commerciale, mais le Congrès, les organismes et les gouvernements des États sont des acteurs tout aussi importants, parfois même plus. Selon le professeur McRae, « le problème est multiple. Une partie du problème concerne le lobbying. Une autre concerne le fonctionnement des organismes intérieurs; ils refusent d'écouter les groupes spéciaux binationaux. Une autre partie du problème réside dans le fait que le pouvoir exécutif des États-Unis n'a absolument aucune mainmise sur le Congrès.

Alors, dans toute stratégie, il faut considérer qu'on doit examiner différemment les différents aspects qui sont propres aux États-Unis ». De plus, comme le souligne M. Herman, les lois de recours en matière de commerce jouissent d'un fort appui bipartite, qui limite la portée du libre-échange.

Si la complexité du système politique américain ne facilite pas les échanges sur les questions qui préoccupent les Canadiens, elle ouvre tout de même certaines possibilités, notamment en ce qui a trait aux intérêts nationaux américains. Selon M. Grenier : « Il existe aux États-Unis certains groupes influents qui, si on parvient à les alerter et à les mobiliser adéquatement, peuvent devenir pour nous des alliés très efficaces, car ils s'appuient sur tout l'éventail des actions politiques pouvant être prises aux États-Unis pour s'opposer aux restrictions frontalières qui vont au détriment de leurs propres intérêts. Le travail auprès de ces groupes exige du temps et des efforts, mais nous croyons qu'il s'agit de la meilleure politique d'assurance à long terme contre les décisions unilatérales des États-Unis de ne pas respecter les règles du commerce international ».

Nous sommes heureux de voir que le gouvernement fédéral commence à reconnaître l'importance de développer des liens et de travailler avec des coalitions américaines ayant des vues similaires et qui peuvent influencer le Congrès. Le ministre Peterson a confié au Sous-comité qu'il considérait les manoeuvres de couloirs — des parlementaires rappelant aux membres du Congrès l'importance du Canada auprès de leur électorat — comme étant « absolument essentiel [...] Voilà pourquoi nous avons demandé au premier ministre de créer le secrétariat de la défense des intérêts à Washington, lequel a ouvert ses portes en septembre [2004] ». Lors d'une « journée de promotion » commanditée par le gouvernement fédéral, des parlementaires se sont rendus à Washington pour défendre les intérêts canadiens au Congrès.

Les parlementaires, en tant que représentants des Canadiens, peuvent jouer un rôle utile en établissant des coalitions au sein du Congrès américain et dans l'ensemble des États-Unis. Actuellement, ils reçoivent un certain nombre de points

de déplacement leur permettant de se rendre à Washington pour exercer des pressions au nom des Canadiens sur des questions comme les différends commerciaux. Comme on nous l'a rappelé au cours de ces audiences, il est parfois plus facile et plus productif de bâtir des coalitions et de prendre contact avec des politiciens et des groupes de pression hors de Washington. Nous recommandons donc :

Recommandation 15 :

Que le gouvernement fédéral fasse davantage appel aux parlementaires pour défendre la cause du Canada dans les différends commerciaux et élargisse l'usage des points de déplacement pour que les députés puissent se rendre partout aux Etats-Unis pour les affaires parlementaires officielles.

S'il est vrai que le Congrès est plutôt protectionniste, M. Grenier a confié au Sous-comité que son groupe a réussi, avec l'aide de lobbyistes américains, à « faire en sorte que 150 membres du Congrès aux États-Unis s'engagent par écrit pour s'opposer à la mise en place de ces restrictions. C'est important, c'est un premier pas. Il faut continuer, il faut élargir ».

Une partie de la solution consiste à ne pas attendre le déclenchement d'un différend commercial; il serait sage d'apprendre aux Américains les avantages du libre-échange et de leur expliquer le système canadien, car comme le souligne M. Rice, « si les Américains ont l'impression qu'on porte atteinte à leurs intérêts, ils sont beaucoup plus susceptibles de considérer favorablement l'idée de limiter les recours commerciaux ».

Le commerce est une voie à double sens. Comme l'a expliqué M. Mitchell au Sous-comité : « Pour chaque homme ou femme d'affaires du Canada qui participe à une transaction avec les Américains, il y a un Américain qu'on pourrait penser tout aussi heureux de cette transaction. Nous avons réussi à motiver et à réunir ces gens-là, dans leurs districts, partout aux États-Unis et au Canada à la fois. » Le Sous-comité est tout à fait d'accord et recommande donc :

Recommandation 16 :

Que le gouvernement fédéral poursuive et augmente son soutien aux programmes visant à développer des liens avec des groupes d'intérêts américains et à sensibiliser les Américains, en particulier les politiciens au niveau national et au niveau des États, relativement aux avantages des échanges commerciaux avec le Canada.

F. Ne pas oublier le Mexique

Les Canadiens ont tendance à traiter les relations nord-américaines comme des échanges bilatéraux entre le Canada et les États-Unis, en négligeant le Mexique. C'est une erreur, non seulement parce que l'ALENA est un accord trilatéral mais également parce que les intérêts du Canada et du Mexique se rejoignent souvent. Le Mexique a déjà manifesté son intérêt pour la réforme du chapitre 19. Selon le M. Feldman, concernant la cause en cours sur le bois d'œuvre résineux, « le gouvernement du Mexique a déposé un mémoire lors de la procédure de contestation extraordinaire mettant en cause le Canada et les États-Unis. Personne ne s'y attendait. C'est un mémoire qui appuie entièrement la position du Canada. Par la suite, j'ai communiqué avec de hauts fonctionnaires du gouvernement mexicain. Ils étaient très inquiets au sujet du chapitre 19. Alors, je crois que si une question était soulevée auprès du président Fox, il y prêterait l'oreille ».

M. Potter abonde en ce sens : « La mise en oeuvre de l'ALENA soulève plusieurs plaintes au Mexique. Ses plaintes ne sont pas toutes identiques à celles du Canada, mais le Mexique voudra certainement contester les mesures des États-Unis à deux contre un. Que ce soit sur le bois d'œuvre ou sur des questions d'ordre général, le Canada devrait faire beaucoup plus pour collaborer avec le Mexique dans leurs contestations dans le cadre de l'ALENA ».

Le Sous-comité partage l'avis de M. Potter et recommande donc :

Recommandation 17 :

Que le gouvernement du Canada, avec la participation active des parlementaires, aborde officiellement avec le Mexique les préoccupations communes concernant le traitement que les Américains réservent au chapitre 19.

G. Une collaboration accrue pour éviter les différends

Les représentants de la Canadian Lumber Trade Alliance ont recommandé la création d'un comité de prévention des différends constitué de parties prenantes à la question et chargé de détecter les conflits potentiels entre les parties et les fractures dans l'accord, puis d'amorcer un processus de facilitation gouvernementale afin de régler les éventuelles sources de conflit en s'attachant à l'objectif premier de l'ALENA, qui est d'assurer le libre-échange à l'échelle du continent. Ils ont aussi recommandé, en cas de différend majeur, que des observateurs représentant chacun des pays soient immédiatement nommés. Grâce à ces nominations, on sera plus sûr que les aspects mécaniques des poursuites n'élimineront pas les chances de règlement et que les politiques nationales n'entraveront pas la poursuite des démarches.

Tout en étant tout à fait d'accord avec la nécessité de tuer les différends commerciaux dans l'œuf, nous estimons que la création d'un comité de prévention des conflits revient à ajouter un autre niveau à un accord pour lequel les ressources sont déjà insuffisantes et qui souffre de retards considérables. Le Sous-comité accepte toutefois l'esprit de la recommandation de l'Alliance et est en faveur d'une interaction plus fréquente entre les hauts fonctionnaires des pays membres de l'ALENA, en consultation avec les industries touchées, pour régler les différends commerciaux actuels et imminents et pour les prévenir à l'avenir.

LE RETOUR DES DROITS DU BOIS D'ŒUVRE RÉSINEUX ET L'AMENDEMENT BYRD

Compte tenu de la nature changeante des différends sur le bois d'œuvre résineux et des travaux antérieurs du Sous-comité y afférents, ce rapport porte sur l'ensemble du chapitre 19. Nous considérons néanmoins que les États-Unis menacent sérieusement l'intégrité du processus aux termes du chapitre 19, lorsqu'ils déclarent qu'ils ne rendront pas les quatre milliards de dollars versés en droits par le Canada depuis mai 2002 (dont deux par la Colombie-Britannique) s'ils sont déboutés au terme de l'actuelle contestation extraordinaire.

Antérieurement, lorsque les recours américains en matière de commerce s'avéraient entrer en violation avec l'ALENA, les États-Unis avaient remboursé les droits perçus. Cette fois-ci néanmoins, selon l'administration américaine, les groupes spéciaux de l'ALENA n'ont pas autorité pour forcer le gouvernement américain à rembourser les droits perçus; seules les entités nationales (telles que le Tribunal du commerce international des États-Unis) seraient en droit de le faire. Bref, nous dit M. Johnson, si la décision américaine est maintenue

> ...de sorte que vous ne récupéreriez pas votre argent si vous vous adressiez aux instances de l'ALENA, alors que vous le récupéreriez ou auriez une meilleure chance d'y arriver en ayant recours aux instances nationales américaines — personne n'utilisera jamais le chapitre 19. Il n'y aurait aucune incitation à le faire. Cette situation est donc tout au détriment du chapitre 19.

Comme l'a fait remarquer M. Perkins, cette interprétation « absurde » signifie en fait que « si un dépôt était versé en vertu d'une ordonnance illégale, le gouvernement américain le garderait ». M. Potter va plus loin, affirmant que la double norme des tribunaux nationaux et de l'ALENA met le Canada en moins bonne posture que s'il n'avait jamais signé un accord de libre-échange avec les États-Unis :

> Ce que nous avons maintenant, c'est l'administration américaine qui dit que, parce que nous sommes un partenaire privilégié de l'ALENA, nous serons moins bien traités que si nous étions la Corée. Si nous étions la Corée et que nous gagnions une contestation devant nos tribunaux nationaux, les États-Unis nous rendraient l'argent. Cependant, parce que

> nous sommes un partenaire privilégié de l'ALENA, les États-Unis vont non seulement garder notre argent, mais ils vont le donner à nos concurrents. Cela ne semble pas être une attitude fondée sur des principes...

Nous rappelons les remarques prononcées en 2004 par Jim Peterson, ministre du Commerce international, selon lequel « la position américaine jette le discrédit sur les mécanismes de règlement des différends de l'ALENA. Si le Canada et le Mexique obtenaient moins de protections que cela n'est actuellement le cas par le contrôle judiciaire des tribunaux américains, l'examen exécutoire par des groupes spéciaux binationaux qui a rendu possible l'ALE et l'ALENA serait remis en question ».

L'amendement Byrd complique encore davantage cette situation. Cette loi permet aux entreprises américaines, qui prétendent avoir subi des dommages causés par des subventions à l'importation, de percevoir des droits antidumping et compensateurs. Cette redistribution incite financièrement les entreprises américaines à poursuivre des industries et des firmes étrangères, afin de gagner de gros montants en investissant très peu. Selon M. Boutin :

> Si les Américains ont gain de cause en obtenant ne serait-ce qu'une partie de ces dépôts, les États-Unis seront fortement incités à introduire de nouvelles contestations, car même sans sortir vainqueurs, ils pourront en tirer un double avantage — d'une part, grâce à l'enquête elle-même, qui entraînera des coûts et de nouveaux retards pour les exportateurs canadiens de bois d'œuvre, et d'autre part, grâce à la répartition illégale des dépôts pour les droits, des sommes qui, en fait, nous appartiennent à nous, leurs concurrents du Canada.

L'amendement Byrd a été jugé non conforme aux règles de l'OMC. L'administration américaine a promis de se plier à la décision de l'OMC mais le Congrès, seul habilité à abroger la loi, ne semble pas enclin à le faire. Jusqu'ici, les États-Unis ont remis aux producteurs américains de bois d'œuvre résineux quelque 5 millions de dollars U.S. en droits perçus sur cette marchandise.

Le Canada s'est engagé à saisir le Tribunal du commerce international des États-Unis de l'applicabilité de l'amendement Byrd aux pays signataires de l'ALENA, mesure qu'appuie le Sous-comité. Le Canada et six autres membres de l'OMC ont reçu l'autorisation de l'OMC d'exercer des mesures de rétorsion à l'encontre des États-Unis, en représailles à l'Amendement Byrd. Le Canada a la permission d'imposer des sanctions de 10 à 20 millions de dollars américains chaque année pour les trois prochaines années. Après avoir consulté les Canadiens le 31 mars 2005, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il exercera, à compter du 1er mai 2005, des mesures de rétorsion contre les États-Unis sous la forme d'une surtaxe de 15 p. 100 sur les importations de porcins sur pied, de cigarettes, d'huîtres et de certains poissons de spécialité.

Le Sous-comité croit que l'amendement Byrd et le refus américain de rembourser les droits du bois d'œuvre résineux sont deux actes illégaux très graves qui remettent en question l'ALENA dans son ensemble. Cette situation ne peut perdurer. Nous recommandons donc :

Recommandation 18 :

Si les États-Unis n'obtiennent pas gain de cause dans leur contestation extraordinaire, que le gouvernement fédéral tente par tous les moyens de récupérer les droits de bois d'œuvre résineux et que le remboursement intégral de ces droits, auxquels s'ajouteront les intérêts courus, soit à la base de tout règlement négocié sur le bois d'œuvre résineux.

Recommandation 19 :

Que le Canada travaille avec le Mexique (a) pour établir une entente avec les États-Unis spécifiant explicitement le remboursement des droits perçus dans les cas où il a été déterminé que les recours en matière commerciale violaient l'ALENA et (b) pour que l'amendement Byrd ne s'applique plus au Canada et au Mexique.

Recommandation 20 :

Que le gouvernement fédéral continue à explorer toutes les possibilités, notamment les mesures de rétorsion prévues par l'Organisation mondiale du commerce, le Tribunal du commerce international des États-Unis et l'ALENA, en réponse au maintien illégal de l'amendement Byrd.

CONCLUSION

Le débat sur le chapitre 19 s'inscrit à l'intérieur d'un débat plus large sur la place du Canada en Amérique du Nord et dans le monde. Au cours des dernières années, plusieurs projets de grande envergure ont été proposés, visant une plus grande intégration de l'Amérique du Nord ou un engagement renouvelé envers le multilatéralisme. Nous espérons que ce rapport nous rappellera que, dans la poursuite de grandes stratégies et de grandes visions, nous ne devons pas négliger d'entretenir nos institutions existantes. Nous estimons qu'il est dans le meilleur intérêt du Canada de consolider le chapitre 19 et d'exiger que les États-Unis s'en tiennent aux termes de l'Accord de libre-échange canado-américain original. Le Canada, se reposant alors sur les solides fondations de l'ALENA, pourra examiner en toute sérénité sa place en Amérique du Nord et dans le monde.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 :

Que le gouvernement fédéral ne se contente pas de consultations informelles avec les États-Unis sur la question du règlement des différends commerciaux; qu'il engage activement des pourparlers officiels avec les États-Unis, mais surtout en faisant appel au chapitre 20 de l'ALENA (voir recommandation 12) jusqu'à ce que l'esprit initial du chapitre 19, et ce faisant de l'ALENA, soit respecté.

Recommandation 2 :

Que le gouvernement du Canada travaille de concert avec ses homologues de l'ALENA à établir des critères afin de restreindre l'introduction de contestations en vertu du chapitre 19 qui sont futiles et/ou sans fondement.

Recommandation 3 :

Que le gouvernement fédéral collabore avec les États-Unis et le Mexique afin que les décisions des groupes spéciaux formés aux termes du chapitre 19 établissent des précédents par rapport à toute décision subséquente prise par ces groupes à propos des mêmes produits.

Recommandation 4 :

Que le gouvernement canadien amorce des pourparlers avec ses partenaires de l'ALENA pour diminuer la fréquence des renvois multiples pour une même cause.

Recommandation 5 :

Que le gouvernement fédéral proteste officiellement contre le gouvernement américain et défende vigoureusement la légitimité du chapitre 19, ainsi que de l'ALENA lorsque les États-Unis intentent des actions qui remettent en question la légitimité des décisions du groupe spécial.

Recommandation 6 :

Que le gouvernement fédéral collabore avec ses partenaires de l'ALENA pour que les comités de contestation extraordinaire soient utilisés uniquement lors de circonstances extraordinaires et non en tant que cour d'appel générale.

Recommandation 7 :

Que le gouvernement fédéral collabore avec le Mexique et les États-Unis pour consolider, mieux financer et améliorer les capacités des secrétariats de l'ALENA, afin de fournir le soutien nécessaire à la Commission du libre-échange pour qu'elle puisse exécuter adéquatement les fonctions liées au traité.

Recommandation 8 :

Le gouvernement du Canada collabore avec ses partenaires de l'ALENA pour dresser une liste permanente de membres potentiels de groupes spéciaux, pour clarifier les règles de sélection et augmenter la rémunération des experts sélectionnés pour faire partie d'un groupe spécial aux termes du chapitre 19 et de faire en sorte que chaque pays maintienne une liste exhaustive de candidats. Le gouvernement fédéral devrait consulter l'industrie pour dresser cette liste permanente.

Recommandation 9 :

Que le gouvernement du Canada exerce des pressions auprès du gouvernement américain pour que l'article 129 de la *Loi américaine sur les Accords du Cycle d'Uruguay* ne soit pas utilisé pour éviter l'application des décisions des groupes spéciaux formés aux termes de l'ALENA.

Recommandation 10 :

Que le gouvernement fédéral s'emploie à trouver tous les moyens de formuler une définition commune du dumping dans le secteur agricole qui exclue les coûts de production dans un marché intégré, ainsi que d'établir une période qui reflétera le cycle de production et le cycle économique lors de la tenue d'une enquête antidumping.

Recommandation 11 :

Que le gouvernement fédéral considère sérieusement l'idée d'utiliser l'article 1903 lorsque des partenaires de l'ALENA modifient leurs lois pour échapper à leurs obligations en vertu de l'ALENA.

Recommandation 12 :

Que le gouvernement fédéral amorce immédiatement des consultations avec les États-Unis en vertu du chapitre 20 relativement aux difficultés soulevées dans le rapport au sujet du chapitre 19.

Recommandation 13 :

Que si les États-Unis n'obtiennent pas gain de cause aux termes du chapitre 20 et qu'ils ne se conforment pas aux obligations prévues dans l'ALENA, le gouvernement fédéral envisage sérieusement de leur retirer les avantages de l'ALENA en conformité de l'article 2019 de l'ALENA jusqu'à ce qu'ils se conforment auxdites obligations.

Recommandation 14 :

Que le gouvernement du Canada élabore une politique à long terme cohérente en matière d'aide juridique à l'intention des associations de bois d'œuvre résineux canadiennes dont celles-ci pourraient bénéficier jusqu'à ce que le différend soit réglé, et ce en reconnaissance des frais de justice qu'elles doivent défrayer. Que le gouvernement consacre par ailleurs davantage de ses propres ressources aux poursuites judiciaires relatives à ce différend. De manière générale, le gouvernement fédéral fournirait une aide financière (pour contribuer au paiement des frais de justice et fournir des garanties de prêt, p. ex.) aux secteurs lésés par les recours commerciaux intentés en vertu de l'ALENA.

Recommandation 15 :

Que le gouvernement fédéral fasse davantage appel aux parlementaires pour défendre la cause du Canada dans les différends commerciaux et élargisse l'usage des points de déplacement pour que les députés puissent se rendre partout aux Etats-Unis pour les affaires parlementaires officielles.

Recommandation 16 :

Que le gouvernement fédéral poursuive et augmente son soutien aux programmes visant à développer des liens avec des groupes d'intérêts américains et à sensibiliser les Américains, en particulier les politiciens au niveau national et au niveau des États, relativement aux avantages des échanges commerciaux avec le Canada.

Recommandation 17 :

Que le gouvernement du Canada, avec la participation active des parlementaires, aborde officiellement avec le Mexique les préoccupations communes concernant le traitement que les Américains réservent au chapitre 19.

Recommandation 18 :

Si les États-Unis n'obtiennent pas gain de cause dans leur contestation extraordinaire, que le gouvernement fédéral tente par tous les moyens de récupérer les droits de bois d'œuvre résineux et que le remboursement intégral de ces droits, auxquels s'ajouteront les intérêts courus, soit à la base de tout règlement négocié sur le bois d'œuvre résineux.

Recommandation 19 :

Que le Canada travaille avec le Mexique (a) pour établir une entente avec les États-Unis spécifiant explicitement le remboursement des droits perçus dans les cas où il a été déterminé que les recours en matière commerciale violaient l'ALENA et (b) pour que l'amendement Byrd ne s'applique plus au Canada et au Mexique.

Recommandation 20 :

Que le gouvernement fédéral continue à explorer toutes les possibilités, notamment les mesures de rétorsion prévues par l'Organisation mondiale du commerce, le Tribunal du commerce international des États-Unis et l'ALENA, en réponse au maintien illégal de l'amendement Byrd.

ANNEXE A
LISTE DES TÉMOINS

Associations et particuliers	Date	Réunion
Bureau du Conseil privé	16/11/2004	2
Graham Flack, directeur des opérations, Groupe de travail sur les frontières		
Sara Wiebe, analyste en politiques, Groupe de travail sur les frontières		
Commerce international Canada		
Stephen de Boer, directeur intérimaire, Direction de la politique commerciale sur l'investissement		
Paul Robertson, directeur, Division des recours commerciaux		
Conseil de l'industrie forestière du Québec	17/12/2004	5
Georges Courteau, président		
Conseil du libre-échange pour le bois d'œuvre		
Carl Grenier, vice-président exécutif et directeur général		
Karl Neubert, secrétaire-trésorier		
L'Alliance canadienne du bois d'œuvre		
Marc P. Boutin, membre		
Alliance canadienne du commerce agro-alimentaire	14/12/2004	7
Sandra Marsden, membre, Conseil d'administration		
Liam McCreery, président		
Canadian Cattlemen for Fair Trade		
Jack de Boer, vice-président		
Rick Paskal, président		
Commission canadienne du blé		
Victor Jarjour, vice-président, Planification stratégique et Politique d'affaires		
Conseil canadien du porc		
Edouard Asnong, président, Groupe de référence des mesures commerciales		
Martin Rice, directeur général		
Fédération canadienne de l'agriculture		
Bob Friesen, président		
Producteurs laitiers du Canada		
Yves Leduc, directeur, Commerce international		
Bruce Saunders, premier vice-président		

Associations et particuliers	Date	Réunion
Conseil de l'industrie forestière du Québec	22/02/2005	13
Marc P. Boutin, directeur, Commerce international		
Ministère du Commerce international Canada		
Elaine Feldman, sous-ministre adjointe associée, Politique et Négociations commerciales		
À titre personnel		
Carl Grenier		
Baker & Hostetler	08/03/2005	14
Elliott Feldman		
Cassels, Brock & Blackwell LLP		
Lawrence L. Herman, conseiller juridique, Commerce international		
Goodmans LLP		
Jon R. Johnson		
McCarthy Tétrault LLP		
Simon V. Potter, associé		
Université d'Ottawa		
Donald McRae, titulaire de la chaire Hyman Soloway du droit des affaires et du commerce		
B.C. Lumber Trade Council	11/04/2005	20
Keith Mitchell, conseiller juridique		
Canfor Corporation		
Ken Higginbotham, vice-président, Environnement et Relations extérieures		
West Fraser Timber Co. Ltd.		
Bill LeGrow, vice-président, Transports et Énergie		
Weyerhaeuser Company		
Paul Perkins, vice-président, Politique et Planification		

ANNEXE B
LISTE DES MÉMOIRES

Alliance canadienne du commerce agro-alimentaire

Baker & Hostetler

Bureau du Conseil privé

Cassels, Brock & Blackwell LLP

Commission canadienne du blé

Conseil canadien du porc

Conseil du libre-échange pour le bois d'œuvre

Goodmans LLP

Ministère du Commerce international Canada

Producteurs laitiers du Canada

Université d'Ottawa

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux pertinents (*réunions n^{os} 2, 5, 7, 13, 14, 20, 24 et 28 du Sous-comité du commerce international, des différends commerciaux et des investissements internationaux et n^{o} 41 du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, comprenant le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Bernard Patry, député
Président

PROCÈS-VERBAL

17 mai 2005
(*Séance n° 41*)

Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui à 9 h 03, dans la pièce 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Bernard Patry, président.

Membres du Comité présents : L'hon. Maurizio Bevilacqua, Stockwell Day, Francine Lalonde, l'hon. Lawrence MacAulay, Alexa McDonough, l'hon. Dan McTeague, Ted Menzies, Pierre A. Paquette, Bernard Patry, Beth Phinney et Kevin Sorenson.

Aussi présents : *Bibliothèque du Parlement* : Gerald Schmitz, analyste principal; James Lee, analyste; Marcus Pistor, analyste.

Comparaît : L'hon. Pierre Pettigrew, ministre des Affaires étrangères.

Témoins : *Ministère des Affaires étrangères* : Kathryn E. McCallion, sous-ministre adjointe, Services ministériels; Marie-Lucie Morin, sous-ministre délégué, Affaires étrangères; Ross Hynes, ambassadeur pour l'action contre les mines.

Conformément à l'article 81(4) du Règlement, le Comité entreprend l'étude du Budget principal des dépenses de 2005-2006 : crédits 1, 5, 10, 15, 20, L25, L30, L35, 40 et 45 sous la rubrique Affaires étrangères renvoyés au Comité le vendredi 25 février 2005.

Le ministre fait une déclaration et, avec les témoins, répond aux questions.

Sur motion de Dan McTeague, il est convenu avec dissidence, — Que le budget principal des dépenses sous la rubrique Affaires étrangères soit adopté.

Du consentement unanime, il est convenu, — Que le président fasse rapport à la Chambre du budget principal des dépenses.

Le Comité entreprend l'examen de questions relatives aux travaux du Comité.

Le président présente le premier Rapport du Sous-comité du commerce international, des différends commerciaux et des investissements internationaux.

Du consentement unanime, il est convenu, — Que le rapport du Sous-comité soit adoptée.

Du consentement unanime, il est convenu, — Que le président présente le rapport à la Chambre.

À 10 h 53, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du comité

Andrew Bartholomew Chaplin